الدكتور أنور أحمد رسلان
عميد كلية الحقوق جامعة القاهرة
المحامي بالنقض والإدارية العليا

تقارير الكفاية

دراسة لتقويم الأداء الوظيفي
في القانون المقارن
وفي قوانين دول مجلس التعاون الخليجي

١٩٩٨

دار النهضة العربية

٣٢ عبدالخالق ثروت - القاهرة

بسم الله الرحمن الرحيم

" ربنا عليك توكلنا وإليك أنبنا وإليك المصير "

صدق الله العظيم

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة

مع تجسد المجتمعات السياسية المعاصرة فى شكل دول مستقلة ، اتجه الفقه القانونى إلى تحديد وظيفة الدولة فى إشباع الحاجات العامة ، والعمل على تقدم الشعب ورفاهيته فضلاً عن توفير الأمن فى الداخل ، وحماية الدولة من أى عدوان خارجى . ومع تزايد الحاجات الإجتماعية وتشعبها وتشابكها ومطالبة الشعوب بتحقيق " دولة الرفاهية " ، لم تعد الدولة تكتفى بدور " الدولة الحارسة " بل أصبحت الدول كافة – على تعدد مذاهبها السياسية واختلاف فلسفاتها الإقتصادية والإجتماعية – تأخذ بمبدأ التدخل فى مختلف مجالات الحياة الإقتصادية والإجتماعية لتأمين الحياة الكريمة لمواطنيها ، ومن ثمَّ زادت مهام الدولة ، وتضخم – بالتالى – عدد موظفيها .

ولكى تقوم الدولة بوظائفها – وهى كائن معنوى يمثل تجسيداً قانونياً للشعب – تحتاج لمن يعبر عن إرادتها ويمارس سلطاتها وينفذ مشروعاتها ، ومن ثمَّ كانت الحاجة للموظف العام كأداة لتحقيق أهدافها .

وفى مجال النشاط الإدارى ، يوجد تلازم حتمى بين كل من النشاط الإدارى والموظف العام ، فلا تستطيع الدولة ممارسة سلطاتها إلا بواسطة موظفيها ، ولايمكن الحديث عن الموظف العام إلا فى ظل وجود نشاط إدارى تمارسه الدولة : فالنشاط الإدارى والموظف العام أمران متلازمان يحتم وجود أحدهما وجود الآخر ، فلايمكن القول بوجود أى منهما دون التسليم بوجود الآخر ، فلا يوجد موظف عام بدون وجود نشاط إدارى ، كذلك لايمكن أن يتم النشاط

الإدارى إلا بواسطة الموظف العام وذلك على أساس أن الموظف العام هـو الذى يعهد إليه بعمل دائم فى خدمة مرفق عـام تديره الدولـة أو أحد أشـخاص القـانون العام الأخـرى .

ومن ثم يُعتبر الموظف العام من أهـم العنـاصر الضرورية واللازمـة لقيـام الدولة بالنشاط الإدارى ، فالموظف العام هو أداة الدولة لممارسة النشــاط الإدارى وتحقيق أهداف السياسة العامة لها .

لذلك تهتم الدول جميعاً بالشئون الوظيفيـة ، وتحـرص علـى وضـع الأحكـام الخاصة بها ، لأن الموظف العام هو الذى يمارس فعـلاً سـلطات الدولـة المختلفة فى مواجهة المواطنين ، من ناحيـة ، ولأن الموظـف العـام هـو ممثـل الدولـة فـى مواجهة مواطنيها ، مما يجعله مـرآة تعكس توجهـات الدولـة ، مـن جـانب ، كمـا تعكس وتوصل نظرة المواطنين إليها من جانب آخر : الأمـر الـذى يجعـل الدولـة تهتم بالشئون الوظيفية ليكون الموظف أداة جيدة وصـالحة وفعالة فى علاقة الدولة بالمواطنين ، من ناحية أخرى .

ولما كان النشـاط الإدارى يعتمـد علـى الأشـخاص ، وأن الإدارة هـى إدارة أشخاص وليست إدارة أشياء ، فإن نجاح الإدارة يتوقف – إلى حـد كبـير – علـى كفاية الموظف العام ومدى قدرته على تحقيق أهدافها .

لذلـك تحـرص الإدارة علـى متابعـة عمـل الموظـف العـام للتـأكد مـن قيامـه بواجباته ، بالإضافة إلى اكتشاف أوجه القصـور ، والجوانب السـلبية ، والجوانـب الإيجابية للنشاط الإدارى لإدخال التعديلات التى تحقـق المزيـد مـن نجـاح الإدارة فى تحقيق أهدافها . الأمر الذى يبرز الحاجة إلى قياس أداء الموظف العام وتقويم أدائه الوظيفى ، لأن الجدارة أو الكفاية تعتبر مـن أهـم أسـس الوظيفـة العامـة فـى

الدول المعاصرة : فالكفاية هى أساس الإختيار لشغل الوظائف العامة ، كما يجب أن تكون أساس الإستمرار فيها ، فالبقاء فى الوظيفة والترقية إلى مرتبة وظيفية أعلى مرتبطان بمدى كفاية الموظف فى أدائه لعمله .

ومن هنا كان الإهتمام بموضوع تقويم الأداء الوظيفى أو تقارير الكفاية ، سواء من جانب الإدارة أو من جانب موظفيها ، مما أدى إلى وضع أحكامه القانونية فى قوانين ولوائح الخدمة المدنية ، وظهور الدراسات الفقهية التى توضح أحكامه وتبين ضوابط تطبيقها .

١- أهمية الدراسة .

تبدو أهمية الدراسة فى أكثر من جانب ، فالموضوع هام فى ذاته وبطبيعته ، وهذا هو السبب الأول لإعداد هذه الدراسة .

أما السبب الثانى لإعداد الدراسة الماثلة ، فيتمثل فى قلة البحوث العلمية فى موضوع تقويم الأداء الوظيفى .

وتتضمن الدراسة عرضاً موجزاً للأوضاع فى دول مجلس التعاون الخليجى إلى جانب بعض الدول العربية ومصر وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية ، حيث تبدو الحاجة الماسة لدراسة مختلف موضوعات القانون الإدارى ، أخذاً فى الإعتبار التطور الكبير الذى شمل مختلف مجالات الحياة وماصاحبه من تطور تشريعى . فلا تزال المكتبة العربية تطلب المزيد من الدراسات العلمية المتخصصة للنظم والأوضاع القانونية لدول مجلس التعاون الخليجى .

بل يمكن القول أن المكتبة العربية تخلو من دراسة متخصصة عن تقويم الأداء الوظيفى بالدول الأعضاء بمجلس التعاون لدول الخليج العربية (١) .

وأخيراً يتمثل السبب الثالث لتقديم هذه الدراسة فى تحقيق طموح علمى ، حيث كشفت لى الممارسة العملية - من خلال الفتوى والإستشارات القانونية والدعاوى فى منازعات الموظفين - أهمية الدور الذى تلعبه تقارير الكفاية أو تقارير تقويم الأداء الوظيفى فى الشئون الوظيفية ، سواء بالنسبة للموظف أو بالنسبة للإدارة ، ومن هنا كان الإهتمام المبكر بالموضوع ، فقمت بدراسة

---

(١) تتمثل أهم الدراسات العلمية المنشورة عن تقويم الأداء الوظيفى فى العالم العربى فيما يلى:

الدكتور/ حمدى أمين عبدالهادى :

نظرية الكفاية فى الوظيفة العامة ، دراسة الأصول العلمية للتنمية الإدارية وتطبيقاتها المقارنة ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق جامعة القاهرة ، ١٩٦٦ .

الدكتور/ زكى محمود هاشم :

دراسة الطرق المختلفة لقياس كفاءة الموظفين والمستخدمين والعاملين فى الأجهزة الإدارية بالدول العربية ، القاهرة ، ١٩٧٢ .

المستشار/ سمير صادق :

تقارير الكفاية والرقابة القضائية عليها ، القاهرة ، ١٩٧٨ .

الدكتور / أنور أحمد رسلان :

تقارير الكفاية ، دراسة مقارنة لنظام تقارير أداء الموظفين العموميين ، القاهرة ، ١٩٨٣.

الدكتور/ فاروق عبدالبر :

تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية فى علم الإدارة العامة والقانون الإدارى ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق جامعة القاهرة ، ١٩٨٣ .

" تقارير الكفاية " في جمهورية مصر العربية سنة ١٩٨٣ ، وعالجت " الآثار القانونية لتقارير الأداء الوظيفي " في المملكة العربية السعودية في مقال بمجلة الإدارة العامة التي تصدر عن معهد الإدارة العامة بالرياض ، سنة ١٩٨٦ . كما قدمت سنة ١٩٩١ دراسة عن " تقويم الأداء الوظيفي بدول مجلس التعاون الخليجي ، دراسة مقارنة " حيث عرضت تفصيلات أحكام نظام تقويم الأداء الوظيفي بالمملكة العربية السعودية مقارنة بمثيلاتها في أنظمة دول مجلس التعاون الخليجي ، إسهاماً في التعريف بموضوع من أهم موضوعات الوظيفة العامة بهذه الدول ، من ناحية ، وإسهاماً في إثراء المكتبة العربية في مجال الفكر الإداري ، وذلك بدراسة أنظمة تقويم الأداء الوظيفي بمعظم الدول العربية ، من ناحية أخرى .

٢- الزيادة المستمرة في عدد الموظفين العموميين .

يتم نشاط الدولة بواسطة الموظفين العموميين ، سواء في ذلك النشاط الضبطي أو النشاط المرفقي . فالموظفون العموميون هم أداة الدولة لتطبيق قوانينها وقراراتها وتنفيذ سياساتها وبرامجها المختلفة ، كما ينظر المواطن للموظفين العموميين على أنهم ممثلو الدولة ورمز هيبتها .

لذلك يلعب الموظفون العموميون دوراً هاماً وأساسياً في مجال الإدارة العامة في الدولة الحديثة ، فالإدارة هي إدارة الأشخاص لا الأشياء ، ومن ثم فإن نجاح الإدارة – وبالتالي الدولة ، إنما يتوقف بدرجة كبيرة على مدى كفاية الموظفين العموميين ومدى قدرتهم على تحقيق أهدافها .

ويوجد ارتباط وثيق بين مدى نشاط الدولة وعدد موظفيها :

فكلما كان النشاط ضئيلاً ودور الدولة محدوداً ، كلما كان عدد الموظفين قليلاً وأثرهم فى المجتمع متواضعاً . وعلى العكس من ذلك ، يزداد عدد الموظفين العموميين بزيادة تدخل الدولة فى الحياة الإقتصادية والإجتماعية وتعدد مجالات هذا التدخل ([1]) ، الأمر الذى يعلى من شأن الموظفين العموميين ويزيد من تأثيرهم على المجتمع .

فدور الموظفين العموميين وعددهم فى ظل فكرة الدولة الحارسة يختلف عن دورهم وأثرهم فى ظل فكرة دولة الرفاهية أو الخدمات العامة Welfare State : ففى ظل دولة المذهب الفردى الحر ([2]) اتسم دور الدولة بالسلبية وعدم

([1]) وفى مصر ، تضاعف عدد الموظفين العموميين فى ثلاثين سنة بشكل ملحوظ ، وهو مايتضح من الأرقام التالية :

السنة	عدد الموظفين العموميين (عدا العسكريين)
١٩٥٠	٧٩ر٧١٢
١٩٥٦	١٧٤ر٤٧٢
١٩٦١	١٨٨ر٨٠٢
١٩٦٦	٦٠٤ر٧٠٣
١٩٧٢	١ر٢٩٠ر٥٣٠
١٩٧٥	١ر٧٧٠ر٠٤١

(أنظر مؤلف الدكتور حسن أحمد توفيق : الإدارة العامة ، ١٩٧٥/١٩٧٦ ، صفحة ٢٥٣ .

([2]) لمزيد من التفاصيل عن دور الدولة فى ظل كل من المذهب الفردى الحر ومذهب التدخل ، أنظر مؤلفنا : الوجيز فى النظم السياسية ، ١٩٨٠ ، صفحة ١٩٢ ومابعدها .

وقد قام مركز المعلومات بالجهاز المركزى للتنظيم والإدارة بعمل حصر وظيفى شامل للعاملين المدنيين بالدولة فى ١ يناير سنة ١٩٨٠ تبين منه أن مجموع العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام قد بلغ ٣ر٢١٥ر٢٧٤ منهم ١ر٠٨٠ر٨٨٦ عاملاً بالقطاع العام =

التدخل فى المجالات الإقتصادية والإجتماعية ، حيث كـان هدف المجتمع فردياً ويقتصـر دور الدولة على القيام بالوظائف التقليدية الثلاث ، وهى : الدفاع والأمن وإقامة العدالة .

وقد شهد المجتمع البشرى تطورات عميقة منذ بدايـة القرن التاسـع عشـر ،

= بنسبة ٦ر٣٣٪ من إجمالى عدد العاملين المدنيين بالدولة ، بينما بلغ اجمالى العاملين المدنيين بالجهاز الإدارى بالدولة والوحدات المحلية والهيئات العامة ٤٨٨ر١٣٤ر٢ عاملاً بنسبة ٤ر٦٦٪، منهم ٤٩٠ر٥٦٥ عاملاً بالحكومة المركزية بنسبة ٦ر١٧٪ ، ٦٩٩ر٠٦٧ر١ عاملاً بالوحدات المحلية بنسبة ٢ر٣٣٪ ، ٢٩٩ر٥٠١ عاملاً بالهيئات العامة بنسبة ٦ر١٥٪ من الإجمالى (أنظر مجلة : التنمية الإدارية ، العدد الحادى عشر ، ابريل سنة ١٩٨١، صفحة ٢٤).

ويزيد عدد الموظفين العموميين فى مصر حالياً على خمسة مليون موظف .

وفيما يتعلق بزيادة عدد الموظفين العموميين أو العاملين المدنيين بالدولة فى مصر ، نشير إلى ثلاث ملاحظات فى هذا الشأن :

الملاحظة الأولى :

يلاحظ زيادة مستمرة فى عدد الموظفين العموميين ، كما يلاحظ أن الزيادة ترتفع من سنة لأخرى .

الملاحظة الثانية :

يلاحظ أن عدد الموظفين العموميين قد تضاعف فى الفترة من ١٩٦١ حتى ١٩٨٠ أكثر من عشر مرات بالإضافة لوجود أكثر من مليون عامل بالقطاع العام ، وهو مايعكس تدخل الدولة فى كافة المجالات .

الملاحظة الثالثة :

بالرغم من الدعوة للإنفتاح والخصخصة سيزداد عدد الموظفين العموميين فى مصر مستقبلاً ، نظراً لزيادة عدد السكان ، من ناحية ، وتنفيذاً لسياسة الدولة فى تقليل حجم البطالة، من ناحية أخرى .

شملت كافة المجالات الإجتماعية والإقتصادية والفكرية والسياسية ، مما أدى إلى العدول عن المذهب الفردى الحر والأخذ – تدريجياً وبدرجات متفاوتة – بمذهب التدخل .

وينظر مذهب التدخل إلى الدولة على أنها أداة تحول المجتمع ، إذ لم يعد الفرد فقط هو الذى يجب الدفاع عنه ضد التحكم والإستبداد بل يجب الدفاع عن الجماهير ضد البطالة والفقر والتخلف ، حيث يلزم أن يوفر لها العمل والقوت الضرورى ليتمتع الجميع فعلاً بحقوقهم وحرياتهم . ومن ثمَّ جرى التمييز بين نوعين من الحقوق والحريات : الحقوق والحريات التقليدية ، والحقوق الإقتصادية والإجتماعية ، وقد اتفقت الآراء على ضرورة تدخل الدولة لكفالة الممارسة الفعلية للحقوق والحريات بنوعيها ، فالحرية لاتتجزأ ، وكفالة الممارسة الفعلية لكلا النوعين من الحقوق والحريات يُعدُّ أمراً ضرورياً لإقامة حكم الحرية .

وهكذا انتهى التطور فى العصر الحديث ، إلى إقرار تدخل الدولة فى كافة المجالات بما فى ذلك المجالات الإقتصادية والإجتماعية ، مما ترتب عليه اتساع مجالات النشاط الإدارى وتعددها ، وهو مايستلزم – بالضرورة – الزيادة الضخمة فى عدد الموظفين العموميين ، وتأثر كافة المواطنين بأوضاعهم وظروف عملهم . فالمواطن مرتبط بالوظيفة العامة إرتباطاً لانهاية له : فهو إما أن يكون موظفاً عاماً ، أو يتعامل يومياً مع الموظفين العموميين ، ومن ثم تنعكس على المواطنين – حتماً – أوضاع الوظيفة العامة ومدى قدرة الموظفين العموميين على القيام بأعباء الوظائف المسندة إليهم .

ومع اتساع نشاط الدولة وتعدد مجالاته ، تضاعف عدد الموظفين العموميين (١) وتباينت تخصصاتهم . وهو ما جعل الدولة تضع النظم والقواعد التى تكفل حسن اختيار موظفيها ، من ناحية ، وكفاية كل منهم فى القيام بأعباء وظيفته ، من ناحية أخرى .

---

(١) على سبيل المثال ، يتضح من الإحصائيات أن عدد موظفى الدولة بفرنسا (عدا العسكريين والمدنيين بالهيئات العسكرية) قد تضاعف فى فترة قصيرة على النحو التالى:

السنة	عدد الموظفين العموميين (عدا العسكريين)
١٩٥٢	٧٠٠ر٨١٨
١٩٦٠	١٠٠ر٠٣١ر١
١٩٦٨	٦٠٠ر٣٥٠ر١
١٩٧٠	٨٠٠ر٤٨٣ر١

أنظر:(La documentation française : Les fonctionaires de l'Etat 1971, p. 165)

وفى سنة ١٩٧٦ ، أصبح عدد موظفى الدولة بفرنسا ٠٠٠ر٠٨٣ر٢ يضاف إليهم ٠٠٠ر١٩٠ر١ موظفاً من العاملين بوحدات الإدارة المحلية ، فيكون العدد الإجمالى للموظفين بالدولة والوحدات المحلية هو ٠٠٠ر٢٧٣ر٣ ، وذلك بخلاف العسكريين والعاملين المدنيين بالهيئات العسكرية .

أنظر :

Cahiers français, N. 194 Janvier – Fevrier, 1980, la notion française de fonction publique, p. 16 .

وفى الولايات المتحدة الأمريكية ، كان عدد الموظفين الإتحاديين سنة ١٨٨٣ هو ٠٠٠ر١٣١ ، وفى سنة ١٩٣٣ أصبح عددهم حوالى نصف مليون ، ارتفع ليصبح حوالى مليون سنة ١٩٣٩، ثم قفز إلى حوالى أربعة ملايين خلال الحرب العالمية الثانية، إلا أنه أصبح سنة ١٩٤٨ حوالى مليونين .

أنظر : (Henry Puget : Les institutions administratives étrangères, 1969, p. 353)

٣- أهمية الكفاية تحقيقاً لمبدأ المساواة .

مع الزيادة المستمرة والمضاعفة لعدد الموظفين العموميين ، من ناحية ، والإتجاه المعاصر نحو كفالة الحقوق الإقتصادية والإجتماعية بما فى ذلك حق تولى الوظائف العامة ، من ناحية ثانية ، أصبحت المساواة والكفاية من أهم أسس الوظيفة العامة .

إذ يُعتبر مبدأ المساواة من المبادئ الدستورية الأساسية ، حيث يُنظر إليه على أنه إحدى ضمانات الحقوق والحريات ، لذلك تحرص كل الديمقراطيات المعاصرة على النص عليه فى دساتيرها وقوانينها المختلفة .

وتقتضى المساواة فى مجال الوظيفة العامة الإلتزام بالمساواة بين كافة المواطنين فى شغل الوظائف العامة ، وبذلك لاتكون الوظائف العامة إمتيازاً لطبقة معينة أو لفئة من الناس ، بل يتمتع بالحق فى شغلها كل مواطن تتوافر فيه الشروط المقررة لشغل هذه الوظائف .

وقد كان للثورة الفرنسية فضل السبق فى هذا الشأن ، فى العصر الحديث ، حيث نص إعلان حقوق الإنسان والمواطن فى مادته الرابعة على أن "جميع المواطنين متساوون فى القبول بكل الوظائف العامة حسب قدراتهم ودون أى تمييز آخر لغير فضائلهم ومواهبهم" .

وقد إنتقل المبدأ من فرنسا إلى باقى دول العالم ، وأصبحت المساواة فى تولى الوظائف العامة مبدأ دستورياً عالمياً ، منصوص عليه صراحة فى بعض الدساتير أو مفهوم ضمناً من النص الخاص بتقرير المساواة بصفة عامة .

وقد تضمن الإعلان العالمى لحقوق الإنسان الصادر سنة ١٩٤٨ هذا المبدأ، حيث نصت المادة ٢١ منه على مايلى :

" لكل شخص حق المساواة فى القبول بالوظيفة العامة فى بلده " .

وقد تضمن الدستور المصرى الحالى الصادر سنة ١٩٧١ النص على مبدأ المساواة عموماً ، وذلك فى المادة ٤٠ منه . أما المادة ١٤ منه فقد نصت على مبدأ المساواة فى تولى الوظائف العامة ، حيث تقرر أن " الوظائف العامة حق للمواطنين ، وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب ، وتكفل الدولة حمايتهم وقيامهم بأداء واجباتهم فى رعاية مصالح الشعب ، ولايجوز فصلهم بغير الطريق التأديبى إلا فى الأحوال التى يحددها القانون " .

ولكن ما المقصود بالمساواة فى تولى الوظائف العامة ؟

كان يقصد بالمساواة فى بادئ الأمر المساواة القانونية ، وبالتالى فإن تطبيق المساواة القانونية فى مجال الوظيفة العامة يعنى عدم احتكار طبقة أو فئة معينة للوظائف العامة ، وبالتالى حق كل مواطن فى شغل الوظائف العامة بشرط أن يتوافر فيه كل ما يتطلبه القانون من شروط ومؤهلات علمية ، وهى شروط عامة ومجردة تتيح لكل مواطن الفرصة المتكافئة لشغل الوظيفة العامة .

وعلى ذلك يكون المقصود بالمساواة القانونية فى مجال الوظيفة العامة ، حق كل مواطن فى الإلتحاق بالوظيفة التى تتوافر فيه شروط شغلها ، دون أى تمييز طبقى أو اجتماعى ، وذلك فضلاً عن المساواة فى كل مايتعلق بالمركز الوظيفى ، أى تطلب المساواة فى كل مايتعلق بالمرتب والترقية والنقل وانتهاء الخدمة ... الخ .

إلا أن تطلب المساواة القانونية لايحول – فى الواقع – دون قيام عدم

مساواة فعلية ، وذلك لاختلاف الأوضاع الإقتصادية والإجتماعية للطبقات الفقيرة عن أوضاع الطبقات الغنية ، حيث يتطلب الحصول على المؤهلات والخبرات نفقات كبيرة قد يعجز الكثير من أبناء الطبقات الفقيرة عن توفيرها ، ويصبحون بالتالى غير مؤهلين لتولى الوظائف العامة .

ومن ثمَّ يمكن أن ينشأ عدم مساواة فعلية بين المواطنين فى تولى الوظائف العامة ، وذلك بالرغم من قيام المساواة القانونية بينهم .

وهكذا تُعتبر المساواة فى تولى الوظائف العامة أحد أسس الوظيفة العامة فى كثير من الدول المعاصرة ، الأمر الذى يتطلب أن يكون الإختيار لشغل الوظاف العامة من بين المواطنين الراغبين فيها على أساس الجدارة أو الكفاية .

فالجدارة أو الكفاية تُعتبر أيضاً من أهم أسس الوظيفة العامة فى كثير من الدول المعاصرة .

ويتطلب تطبيق هذا المبدأ إختيار الموظفين العموميين والإحتفاظ بهم فى وظائفهم على أساس الجدارة أو الكفاية وحدها ، وبغض النظر عن أية إعتبارات أخرى . لذلك ارتبط ظهور نظام الجدارة أو الكفاية بامتحانات التوظيف العامة ، وهدف هذه الإمتحانات شغل الوظائف عن طريق مسابقات مفتوحة لجميع المواطنين وعلى قدم المساواة .

وقد حرصت الكثير من الدول على تقرير مبدأ الجدارة لشغل الوظائف العامة ، ووضع الضمانات التى تكفل تطبيق هذا المبدأ . بل أن بعض الدول تحرص على النص فى دساتيرها على مبدأ الجدارة . مثال ذلك الدستور الصينى الصادر سنة ١٩٤٧ الذى ينشئ إلى جانب سلطات الدولة التقليدية الثلاث سلطتين أخريين ، أطلق على الأولى اسم سلطة الرقابة ، وأطلق على الثانية اسم سلطة

الإمتحان ، حيث نص على أن سلطة الإمتحان هى أعلى هيئة إمتحان فى الدولة ، وهى المختصة بالإشراف على التعيين فى الوظائف العامة .

كذلك تنص المادة ٨٧ من الدستور الإيطالى الصادر سنة١٩٤٨على أن يعين موظفو الإدارة العامة بطريق امتحان المسابقة فيماعدا الحالات التى يقررها القانون .

ولعل أفضل النصوص الدستورية فى هذا الشأن هو نص المادة ٢٤١ من دستور جمهورية بنما الصادر سنة ١٩٤٦ حيث يتطلب أن يحدد القانون شروط الإلتحاق بالإدارة العامة بطريق المسابقة على أساس الدراسة والإمتحانات النظرية والعملية بحسب طبيعة الوظيفة، كما ينص على أنه فى حالة التساوى من ناحية الجدارة يفضل من يثبت أنه الأكثر إحتياجاً للوظيفة من الناحية الإقتصادية .

ويؤدى الأخذ بمبدأ الجدارة أو الكفاية لشغل الوظائف العامة إلى تحقيق مزايا ثلاث : فهو يكفل ولاء الموظفين للصالح العام ، كما يحقق الكفاية فى الوظيفة العامة ، وذلك فضلاً عن كفالة رقابة الشعب على إختيار أكفأ العناصر لشغل الوظائف العامة .

ويحدد بعض كُتاب الإدارة العامة خصائص نظام الجدارة والكفاية فى مجال الوظيفة العامة كمايلى (١) :

١- تكون الجدارة والكفاية هما أساس الإختيار للوظائف العامة .
٢- يكون الحكم على الجدارة أوالكفاية بمعرفة لجنة خدمة مدنية محايدة ومستقلة.

---

(١) الدكتور حمدى أمين عبدالهادى : نظرية الكفاية فى الوظيفة العامة ، دراسة الأصول العلمية للتنمية الإدارية وتطبيقاتها المقارنة ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق جامعة القاهرة ، صفحة ٢٩٦ ومابعدها .

٣- يكون الإختيار للوظائف العامة عن طريق مسابقة عامة .
٤- تكافؤ الفرص أمام كل المواطنين للتنافس على الوظائف العامة .
٥- حياد الموظفين سياسياً .
٦- إجراء الترقيات على أساس الجدارة أو الكفاية .

ولئن كان المجتمع يمارس يومياً بل وفى كل لحظة ، ومنذ القدم ، عملية المقارنة بين الناس والتمييز بينهم بحسب نشاط كل منهم ومدى كفايته فى أداء عمله : فيقال أن لاعب كرة القدم فلان أكفأ من زميله فلان ، أو يقال أن الطالب فلان أفضل تحصيلاً وفهماً من زميله فلان .. الخ . فمن الطبيعى أن تهتم الدولة أيضاً بمعرفة مستوى أداء موظفيها أو العاملين المدنيين بها ، لمكافأة المجد النشط وفتح الطريق له للترقى وشغل الوظائف الرئاسية ، وإبعاد الموظف الضعيف ليخلى وظيفته لمن هم أقدر منه وأكفأ ، من ناحية ، وللإهتمام بالمشاكل الوظيفية ووضع الحلول لها ، ليتفرغ الجميع لتقديم الخدمات العامة تحقيقاً لأهداف الدولة فى مختلف المجالات ، من ناحية أخرى .

ومع الإهتمام المتزايد بتقدير كفاية الموظفين العموميين ، تعددت نظم تقدير كفايتهم ، فظهر نظام معدل الأداء أو كمية الإنتاج ، ونظام الإختبارات أو الإمتحانات ، ونظام تقارير الكفاية .

ومع تعدد نظم تقدير الكفاية ، يبرز نظام تقارير الكفاية بوصفه أكثر النظم ملاءمة ، وأقلها نفقة ، وأيسرها تطبيقاً ، مما جعل معظم قوانين التوظف المعاصرة تأخذ به ، على اختلاف فى التفاصيل .

ولقد لفت موضوع تقارير الكفاية نظرنا وأثار اهتمامنا مما جعلنا نخصص له هذا البحث ، وذلك لأكثر من سبب :

يتمثل السبب الأول فى الدور الهام والمتزايد الذى تلعبه تقارير الكفاية فى مجال الوظيفة العامة ، حيث يزداد الإستناد إليها - شيئاً فشيئاً - فى كثير من الشئون الوظيفية ، فهى - إذا أحسن تطبيقها وفقاً لأسس موضوعية - يمكن أن تصبح أساساً مقبولاً لقرارات الدولة فى كثير من الشئون الوظيفية ، من ناحية ، ووسيلة لبث الثقة والطمأنينة لدى الموظفين العموميين ، من ناحية أخرى .

ويتمثل السبب الثانى فى أن موضوع تقارير الكفاية كان محل اهتمام قوانين التوظف فى معظم دول العالم على إختلاف فلسفاتها وتعدد أنظمتها الإدارية ، الأمر الذى نأمل فى أن نتمكن معه من دراسته دراسة مقارنة بين كل من التشريع المصرى وبعض التشريعات العربية والأجنبية ، وذلك للكشف عن مدى تأثر النظام واختلافه باختلاف الفلسفات وتعدد الأنظمة الإدارية .

ويتمثل السبب الثالث فيما يمكن أن يحققه بحث موضوع تقارير الكفاية من دراسة مقارنة بين كل من الإدارة العامة والقانون الإدارى ، وهو ما نأمل أن نتمكن معه - بإذن الله وتوفيقه - من دراسة الموضوع بما يحقق الإلتقاء بين مبادئ الإدارة العامة (الناحية الفنية لدراسة النشاط الإدارى) من ناحية ، وقواعد القانون الإدارى (الناحية القانونية لدراسة النشاط الإدارى) من ناحية أخرى . وهو ما يتفق مع اتجاه الدراسات الإدارية الحديثة ، حيث لم تَعُد تقتصر على الناحية القانونية بل أصبحت تهتم أيضاً بالناحية الفنية (١) .

---

(١) أشار المرحوم الأستاذ الدكتور عثمان خليل إلى هذا الإتجاه منذ أكثر من عشرين عاماً ، حيث ذكر أن زاوية دراسة المشاكل الإدارية قد تطورت " فلم تعد عناية كليات الحقوق ورجال القانون بها مقصورة على الجانب القانونى لهذه المشاكل ، أى على عرض وتحليل التنظيم الإدارى ومبادئه وبيان نشاط الإدارة وأصوله وضوابطه القانونية والقضائية ، ومايتخلل كل ذلك من حقوق وواجبات ، فقد كشف الزمن عن أن هذا الجانب لايكفى =

٤- ماهية تقويم الأداء الوظيفى .

تتعدد تسميات تقويم الأداء الوظيفى ، فيسمى :

- تقدير الكفاية Efficiency Rating
- تقدير الجدارة أو الكفاية Merit Rating
- تقدير الأداء Performance Appraisal

وتقرير الكفاية Efficiency Report

ومن ناحية أخرى ، تتعدد تعريفات تقويم الأداء الوظيفى :

فيعرفه البعض بأنه " طريقة دورية يسجل بها المشرف حكمه على أداء موظف ما لعمله " ([1]) .

= وحده لتحقيق الإدارة الصالحة التى تحقق فعلاً أكبر قدر من الكفاية والإنتاج فى أقصر وقت وبأقل جهد ونفقات وفى أفضل الظروف الإجتماعية وأقدرها على تحقيق هناء الموظفين وأسباب اطمئنانهم . ولذلك تحول الأمر تحولاً جازماً منذ عهد غير بعيد نحو فن الإدارة العامة وأصولها العلمية وبرزت برامج التخطيط والتنظيم والتوظيف ووضعت مناهج للتوجيه والتنسيق وإنجاز الأعمال وابتدعت أصول لوضع التقارير والتمويل ، ونجحت هذه الوسائل فى رفع الروح المعنوية لدى الموظفين وزيادة شعورهم بالمسئولية وتقديرهم لها ، وأصبحوا يقبلون مختارين على تنفيذ ما يعهد إليهم به بدافع من إيمانهم بالواجب " .

([1]) - TIFFIN (Joseph), Six merit rating systems - psycology and industry, 1970, p. 128.

وهو تعريف قاصر ، فى تقديرنا ، إذ يجب أيضا تقويم سلوك الموظف وعلاقاته الوظيفية .

ويعرفه البعض الآخر بأنه " الطريقة الموضوعية لتحليل وإجمال سلوك الإنسان فى العمل " ([1])

وهو تعريف تعوزه الدقة ، فى تقديرنا ، فالمطلوب هو تقويم أداء الموظف وذلك إلى جانب تقويم سلوكه ، وليس سلوك الإنسان فى العمل .

وفى رأى البعض ، تقويم الأداء هو حكم شخص لإمكانية الشخص لعمل شئ ما ([2]) .

وهو تعريف محل نظر ، فى تقديرنا ، لأن تقويم أداء الموظف العام ليس حكماً شخصياً ، بل يجب أن يكون حكماً موضوعياً على عمل الموظف ، فالموضوعية - والموضوعية وحدها - يجب أن تكون أساس تقويم الأداء الوظيفى للموظف العام . كما أن تقويم أداء الموظف العام ينبغى أن يتضمن - فضلاً عن تقويم قدرته على أداء العمل - تقويم سلوكه وصفاته وعلاقاته الوظيفية .

ويرى البعض أن تقويم الأداء الوظيفى يعنى قياس مدى توافر الصفات اللازمة لحسن أداء وظيفة ما فى شاغلها ([3]) .

([1]) - DIVERREZ, J. L'appeciation du personnel, 1971, p. 22.

([2]) - TORPEY, W.G., Public personnel management, New York, 1953, p. 181.

([3]) الدكتور حمدى أمين عبدالهادى : نظرية الكفاية فى الوظيفة العامة ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق جامعة القاهرة ، ١٩٩٦ ، صفحة ٥٥٨ .

وهو تعريف محل نظر ، فى تقديرنا أيضاً ، فليس مطلوباً عند تقويم أداء موظف ما مجرد قياس مدى توافر الصفات اللازمة لحسن أداء وظيفته ، بل المطلوب قياس أداء الموظف الذى توافرت فيه هذه الصفات وتحديد مدى كفايته وقدرته على أداء العمل ، إذ يمكن أن تتوافر الصفات دون أن يقوم الموظف بعمله بكفاية واقتدار .

بينما يعرفه البعض بأنه " تقدير الكفاية المهنية للموظف ، بالتحديد وبموضوعية كلما أمكن ذلك (١) .

ومن التعريفات الجيدة لتقويم الأداء الوظيفى مايراه البعض من أنه " يعنى قياس أداء العامل بالنسبة لإنتاجه وسلوكه ومعارفه ، وتقدير مدى توافر مهارات وصفات معينة لديه "(٢) ، أو هو الإجراء الذى يتم به تقييم كفاءة الموظف بصفة دورية ، وخلال فترة زمنية معينة هى السنة التى تسبق مباشرة وضع التقرير(٣).

وأخيراً ، نميل إلى الأخذ برأى من يعرف تقويم أداء الموظفين العموميين بأنه " تحليل وتقويم أدائهم لعملهم ومسلكهم ، وتقدير مدى صلاحيتهم وكفاءتهم فى النهوض بأعباء الوظائف الحالية التى يشغلونها وتحملهم لمسئولياتهم وإمكانيات تقلدهم مناصب وأعمال ذات مستوى أعلى(٤) .

وإذا كان ذلك كذلك ، فما هى أهداف تقويم الأداء الوظيفى ؟

---

(١) Jean Jaques RIBAS: Notes et documents sur la notation du personnel- aux Etats - Unis, Revue adm. Septembre, 1953, p. 538.

(٢) عبدالرحمن عبدالباقى عمر : ادارة الأفراد ، ١٩٧١ ، صفحة ٢٥٥ .

(٣) الدكتور عبدالفتاح حسن : مبادئ القانون الإدارى الكويتى ١٩٦٩ ، ص ٢٧٤ .

(٤) الدكتور زكى محمود هاشم : دراسة الطرق المختلفة لقياس كفاءة الموظفين والمستخدمين والعاملين فى الأجهزة الإدارية بالدول العربية ، ١٩٧٢ ، ص ١٠ .

٥- أهداف تقويم الأداء الوظيفى .

توفر تقارير تقويم الأداء الوظيفى الدورية معلومات غزيرة عن أداء الموظفين وسلوكهم وعلاقاتهم ، الأمر الذى يتيح للإدارة : إيجاد " بنك معلومات " يمكنها الإستفادة منه فى الشئون الوظيفية المختلفة . فمعلومات تقارير تقويم الأداء الوظيفى يمكن أن تستخدم لأغراض التوجيه والإرشاد (الغرض الإعلامى) أو لأغراض إدارية أو لأغراض البحث العلمى ، وذلك مانوجزه فيما يلى (١) :

أولا - أغراض التوجيه والإرشاد .

من الوسائل الهامة لحث الموظف على تحسين مستوى أدائه ، معرفته بجوانب التفوق أو جوانب الضعف ليقوى الأولى ويتغلب على الثانية . الأمر الذى يبين أهمية تقارير تقويم الأداء الوظيفى ، إذ يمكن - بواسطة المعلومات المرتدة التى يقدمها الرؤساء عن أداء مرؤوسيهم - كشف جوانب القوة والضعف فى أداء العمل ، مما يساعد الموظف على معالجة أسباب ضعف وزيادة جوانب القوة ، خصوصاً إذا أتيحت الفرصة للموظف لمناقشة وجهة نظر رؤسائه فى تقويمهم لمستوى أدائه وحكمهم على سلوكه وعلاقاته الوظيفية .

---

(١) راجع :

- الدكتور فاروق عبدالبر ، رسالته السابق الإشارة إليها ، صفحة ١٥ .

- Frank J. LANDY, James L. FARR : The measurement of work performance, Methods, Theory and applications, academic press, 1983.

ترجمة الدكتور ربحى محمد الحسن بعنوان " قياس أداء العمل ، الأساليب والنظرية والتطبيقات ، معهد الإدارة العامة بالرياض ، ١٤٠٧-١٩٨٧ ، صفحة ١٤ .

ثانياً – أغراض البحث العلمى .

يمكن الإفادة من المعلومات المجمعة الواردة فى تقارير تقويم الأداء الوظيفى لإجراء البحوث العلمية فى بعض الشئون الوظيفية كالتحقق من صحة إجراءات إختيار الموظفين الجدد ، وتقويم سياسات المرتبات والحوافز والمكافآت، وتقويم مردود البرامج التدريبية ، وتقويم نظم الترقية وانعكاساتها على مستوى أداء الموظفين .

ثالثاً – الأغراض الإدارية .

تتعدد الأغراض الإدارية التى يمكن استخدام معلومات تقارير تقويم الأداء الوظيفى فى تحقيقها ([1]) ، حيث يمكن استخدامها فى مجالات : قرارات الترقية ، قرارات النقل ، قرارات المرتبات والأجور والحوافز والمكافآت ، قرارات

([1]) يذكر الدكتور سليمان الطماوى أن فقهاءالإدارة العامة يردون فائدة التقارير إلى الأمور الآتية :

أ – أن التقارير تسمح للرئيس الأعلى بأن يحيط بسير العمل فى الإدارة وأن يدرك كيفية أداء الموظفين على اختلاف درجاتهم لمهام مناصبهم .

ب – وتسمح التقارير للرؤساء المباشرين ، الذين يتولون وضع التقارير الأولى للموظفين بتفهم نقط القوة والضعف فى موظفيهم مما يساعدهم على تكييف وسائلهم فى الرقابة حسب الأحوال .

ج – وتؤدى التقارير عن الموظفين إلى سهولة الحكم على طريقة اختيار الموظفين .

د – ولكن أهم مايعول عليه فقهاء الإدارة العامة بخصوص تقارير الكفاية أنها وسيلة لتبصير الموظف بحقيقة حالته ، واحاطته بمواطن شعفه وقوته .

راجع ، مؤلفه : مبادئ علم الإدارة العامة ، الطبعة السابعة ، ١٩٨٠، صفحتى ٤٩١ و ٤٩٢ .

الإلتحاق ببرامج تدريبية ، قرارات التنبيه فى الوظيفة أو الفصل منها .

وبصفة عامة ، يمكن القول أن مايرد بتقارير تقويم الأداء الوظيفى يمثل " بنك معلومات " يمكن الإستعادة به لرسم السياسات أو اتخاذ القرارات فى مختلف الشئون الوظيفية . على أن أهداف تقويم الأداء الوظيفى إنما تحدد فى أنظمة الخدمة المدنية ولوائحها التنفيذية ، فهى التى تحدد أهداف النظام والآثار القانونية التى تترتب على التقارير ، ومن ثمَّ فهى قد تختلف من دولة لأخرى ، وذلك وفقاً للأوضاع الوظيفية واتجاهات السياسة العامة فى كل دولة .

ففى دولة البحرين ، حدَّد قرار مجلس الوزراء الصادر بتاريخ ١٥ يناير سنة ١٩٨١ أحكام "تقييم الأداء الوظيفى" لموظفى حكومة البحرين ، على أن يسرى إعتباراً من ١ فبراير سنة ١٩٨١ ، وقد حدد السياسة العامة فى هذا الشأن كما يلى :

"تهدف سياسة حكومة البحرين إلى أن يتعرف موظفوها على مسئولياتهم الوظيفية وكيف يقومون بها بتحملها بأقصى فاعلية ممكنة . كما تهدف هذه السياسة إلى أن يقوم هؤلاء الموظفون بمشاركة رؤسائهم فى العمل فى تقييم مستوى أدائهم الوظيفى" (١) .

وقد ورد بدليل المشرفين لتقويم الأداء السنوى مايلى :

" تعتبر عملية تقويم الأداء فى حالة التطبيق الجيد أداة إدارية فعالة لتحسين أداء الموظف ولتحقيق الفعالية فى التنظيم بأقل تكلفة ، فعملية تقويم الأداء تمكن المشرف من التالى :

---

(١) ديوان الموظفين بدولة البحرين ، النشرة رقم ٢١.

١- توضيح واجبات ومسئوليات وصلاحيات الموظف .
٢- تخطيط وتنظيم العمل المراد إنجازه بصورة أفضل .
٣- التعرف على الإحتياجات التدريبية والتطويرية للموظف .
٤- تحديد نقاط القوة والضعف لدى الموظف وذلك لتحسين مايمكن تحسينه أو إعطائه واجبات وظيفية تتناسب مع قدراته .
٥- تأديب الموظف فى حالة رفضه لأداء واجباته .
٦- تقدير الموظف الكفء .
٧- تقييم القدرات الإجمالية للقوى العاملة فى الدولة (١) .

وفى المملكة العربية السعودية مثلا (٢) " تُعتبر تقارير تقويم الأداء من الوثائق الهامة فى حياة الموظفين مما يستدعى بالضرورة إعطائها عناية كاملة من الرؤساء المباشرين ومعتمدى التقارير . ويستهدف تقييم أداء الموظفين تحقيق الجوانب الهامة التالية :

---

(١) ديوان الموظفين بدولة البحرين ، دليل المشرفين لتقويم الأداء السنوى ، ابريل سنة ١٩٨٦ ، صفحة (١) .

(٢) يلخص الأستاذ قاسم ضرار أهداف التقارير فيما يلى :
١- وضع مقاييس أداء العمل المقبول .
٢- التدريب وتنمية قدرات الموظف .
٣- الترقية .
٤- النقل ، التخفيض فى المرتبة والتنسيق والفصل من الخدمة .
٥- الرقابة الإدارية .
لمزيد من التفاصيل ، راجع مذكرته بعنوان " تقارير الكفاية بالمملكة " إدارة البرامج العليا ، ندوة الإنتاجية فى القطاع الحكومى ومعوقاتها ، ٢٨/٢٥ صفر ١٤٠٠ ، معهد الإدارة العامة بالرياض ، صفحات ٢ ، ٣ ، ٤ .

١- تعتبر التقارير وسيلة هامة من وسائل الإصلاح الوظيفة إذ تمكن المسئولين من التعرف على الموظفين الذين يحتاجون لمزيد من التدريب أو التوجيه .

٢- إختيار الكفاءات المناسبة والمقتدرة لملء الوظائف الأعلى .

٣- تحقيق العدالة بين الموظفين على أساس إنتهاج الأسلوب العلمى للتقييم بعيداً عن العمومية والعفوية .

٤- تشجيع ودفع الموظفين لمزيد من البدل والعطاء عن طريق مكافأة المجدين" (١)

٦- أسلوب الدراسة .

تتحدد الدراسة الماثلة بهدف معين ، فى مجال محدد وبأسلوب معين .

فهدف هذه الدراسة هو بيان الأحكام القانونية لنظم تقويم الأداء الوظيفى فى القانون المقارن وفى دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية (دول مجلس التعاون الخليجى) مقارنة بأحكامها فى معظم الدول العربية عامة .

ومجال الدراسة هو نظم تقويم الأداء الوظيفى فى معظم الدول العربية ودول مجلس التعاون الخليجى ، وذلك وفقاً لنصوص قوانين الخدمة المدنية واللوائح المنظمة لهذا الموضوع ، على ضوء ما أمكن الحصول عليه منها .

أما أسلوب الدراسة ، فهو الأسلوب التحليلى المقارن فقد رأينا ، تعميماً للفائدة ، دراسة آراء الفقهاء والكتاب مع بيان الإتجاهات العامة لتقويم الأداء

---

(١) الديوان العام للخدمة المدنية : لائحة تقويم الأداء الوظيفى ١٤٠٤ .

الوظيفى فى كل من : الولايات المتحدة الأمريكية ، فرنسا ، المغرب ، تونس ، الجزائر ، مصر ، السودان ، الأردن والجمهورية العربية اليمنية ، كلما كان ذلك ممكناً ومفيداً ، مع توضيح أحكام نظم تقويم الأداء الوظيفى بدول مجلس التعاون الخليجى ، فى حدود النصوص المتاحة .

فالصفحات الماثلة هى محاولة تقديم دراسة قانونية تحليلية مقارنة ، لأحكام تقويم الأداء الوظيفى المقارن ، وذلك طبقاً لأحكام القانون ، من ناحية ، ومبادئ الإدارة العامة ، من ناحية أخرى .

وتحقيقاً لما سبق والتزاماً به ، سيتم عرض الدراسة فى فصول متتالية ، وذلك وفقاً لخطة تمكن من الإلمام بجزئيات الموضوع ، والربط بينها ، وتتابعها وفقاً للتسلسل المنطقى لمراحل تقويم الأداء الوظيفى .

٧- خطة الدراسة .

للإلمام بالجوانب المختلفة لموضوع تقويم الأداء الوظيفى يتطلب الأمر تحديد المقصود بتقويم الأداء الوظيفى والطرق المطبقة والأخطاء المحتمل وقوعها عند التطبيق ، وتحديد الموظفين الذين يخضعون لنظام التقويم ، والسلطة المختصة بوضع تقويم الأداء الوظيفى ، والضوابط التى تحكم عملها ودورية وضع التقارير وفقاً لنماذج معينة ومحددة سلفاً ، ومدى علنية تقارير التقويم ، وقواعد واجراءات التظلم منها مع بيان آثار تقويم الأداء الوظيفى ، والطبيعة القانونية لتقارير تقويم الأداء الوظيفى .

وعلى ضوء ماسبق ، سيتم عرض الموضوع وفقاً للتقسيم التالى :

الفصل الأول – طرق تقويم الأداء الوظيفى والأخطاء التى يجب تداركها .

الفصل الثانى – الموظفون الخاضعون لتقارير الكفاية .
الفصل الثالث – السلطة المختصة بوضع تقارير الكفاية .
الفصل الرابع – دورية تقارير الكفاية وفقاً لنماذج معينة .
الفصل الخامس – علنية تقارير الكفاية .
الفصل السادس – التظلم من تقارير الكفاية .
الفصل السابع – آثار تقارير الكفاية .
الفصل الثامن – دراسة لأحكام وضع تقارير الكفاية فى القانون الوضعى .
الفصل التاسع – الطبيعة القانونية لتقارير الكفاية .

والدراسة الماثلة هى اجتهاد من عمل بشر ، والعمل البشرى عُرضة للخطأ والصواب بطبيعته ، فالكمال لله وحده سبحانه وتعالى .

أسأل الله جل وعلا ، أن أكون قد وفقت فى عرض وبيان ماقصدت ، وتحقيق ما أرجوه من نفع وخير للبلاد والعباد ، فالله من وراء القصد ، وهو الهادى إلى سواء السبيل .

ولله سبحانه وتعالى الحمد ، ومنه التوفيق ، وله الأمر من قبل ومن بعد .

" ربنا عليك توكلنا وإليك أنبنا وإليك المصير "

أنور أحمد رسلان

القاهرة : الجمعة غرة جمادى الآخرة سنة ١٤١٨ هـ

الثالث من أكتوبر سنة ١٩٩٧ م

الفصل الأول

طرق تقويم الأداء الوظيفى

والأخطاء التى يجب تداركها

٨- تقسـيم .

تعددت المحاولات لاختيار طريقة لتقويم أداء الموظف العام بما يتلاءم وطبيعة العمل الإدارى ، إنطلاقاً من أن النشاط الإدارى لايستهدف الربح بل يسعى إلى تحقيق المصلحة العامة المتمثلة فى إشباع الحاجات العامة للمواطنين، ومن ثمَّ لايمكن تقويم أداء الموظف العام بمعيار معدل الإنتاج لأن النشاط الإدارى فى معظمه نشاط فكرى أو ذهنى وإشرافى يعتمد تقديم الخدمات المجانية أو بمقابل رسوم رمزية فى حالات قليلة ، بعكس الوضع فى النشاط الخاص حيث يستهدف تحقيق أكبر ربح ممكن مما يمكن معه وضع معايير كمية أو انتاجية لقياس أداء العاملين فى مؤسسات القطاع الخاص .

وسنعرض فى هذا الفصل أهم الطرق لقياس أداء الموظف العام ، مع توضيح مضمون كل طريقة ، وبيان مزاياها وعيوبها .

ومن ناحية أخرى ، يشير كتاب الإدارة العامة إلى أن التطبيق قد كشف عن وقوع أخطاء عند وضع تقارير تقويم الأداء الوظيفى ، ومع أن هذه الأخطاء قد تختلف من طريقة لأخرى بل قد تختلف أخطاء تطبيق طريقة واحدة من دولة لدولة أخرى وذلك تبعاً لاختلاف ظروف وأوضاع كل دولة " إلا أنه يمكن القول

بوجود أخطاء عامة أو مشتركة من المحتمل وقوعها عند القيام بعملية تقويم الأداء الوظيفى ، الأمر الذى يتطلب بيان هذه الأخطاء ، مع الإشارة إلى ماقد يؤدى إلى تفادى وقوعها .

وللإلمام بكل ماسبق ، سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين هما :

المبحث الأول - طرق تقويم الأداء الوظيفى .

المبحث الثانى - الأخطاء التى يجب تداركها عند تقويم الأداء الوظيفى .

المبحث الأول

طرق تقويم الأداء الوظيفى

٩- تعدد طرق تقويم الأداء الوظيفى .

توجد طرق كثيرة لتقويم الأداء الوظيفى ، ومع تعدد هذه الطرق ، فإنها تختلف فيما بينها من حيث إعتمادها على مقاييس أداء موضوعية ، أو إعتمادها على مقاييس أداء تقديرية .

ومقاييس الأداء الموضوعية أو غير الحكمية تشتمل على مؤشرات موضوعية ، كمعدل الإنتاج أو كمية الإنتاج ، ونسبة التالف ، والوقت المستغرق فى إنجاز المهمة . كما توجد مقاييس أخرى تؤثر فى الفعالية الكلية ، مثل معدلات الغياب أو الحوادث ، والشكاوى ، والتسرب أو ترك العمل (1) .

---

(1) راجع مؤلف فرانك لاندى ، ترجمة الدكتور ربحى محمد الحسن ، سابق الإشارة إليه ، صفحة ٤٣ .

والأخذ بمعدل الأداء أو الإنتاج The Production Record ، كطريقة لقياس الأداء ، يفترض تحديد عدد وحدات العمل اللازم إنجازها بمستوى معين من الجودة خلال وحدة زمنية معينة (يوم أو أسبوع ، أو شهر ، مثلاً ..) ، حيث يتم وضع هذا المعدل من واقع التجربة العملية أو على ضوء الخبرات السابقة أو من واقع السجلات الإحصائية للإنتاج .

ويتم قياس كفاية الموظف العام – وفقاً لهذه الطريقة – بمقارنة إنتاجه الفعلى بمعدل الأداء السابق وضعه : فإذا حقق المعدل كان كفئاً ، وإذا زاد عن المعدل كان ممتازاً وإذا لم يحقق المعدل كان ضعيفاً .

وفى مجال الوظيفة العامة ، يمكن الأخذ بهذه الطريقة ، بالنسبة لبعض الوظائف ، وهى تلك التى يتطلب القيام بها أداء أعمال إنتاجية يمكن تحديد كميتها، مثل عدد الصفحات التى تكتب على الآلة الكاتبة مثلاً ، أو عدد الفحوصات المعملية فى معامل التحاليل ، أو عدد الحالات الضريبية التى يمكن فحصها ، شهرياً ، بواسطة موظفى ربط الضريبة (1) .

إلا أن طريقة معدل الإنتاج لاتصلح لقياس أداء كافة الأعمال الإدارية لأن معظم الأعمال الإدارية إنما يتمثل فى خدمات أو أعمال إشرافية أو ذهنية ، مما يصعب معه قياسها بمعيار كمى : فكيف يمكن قياس أداء طبيب جراح مثلاً ؟ إذ تختلف العمليات الجراحية من حيث نوعها وخطورتها والإمكانيات المتوفرة من مساعدين وأجهزة ، فضلاً عن إختلاف حالة كل مريض . كذلك يثور التساؤل عن كيفية قياس أداء الأستاذ بالجامعة والمدرس بالمدرسة ، ماهو المعيار؟ هل يؤخذ بعدد الطلبة كمعيار؟ وهل هوعدد الطلبة الناجحين أم عدد الطلبة الراسبين؟

---

(1) راجع مؤلف الدكتور زكى محمود هاشم ، سابق الإشارة إليه ، صفحة ١٧ .

أم يكون المعيار هو نجاح كـل الطـلاب ؟ كذلـك يثـور التسـاؤل مثـلاً عـن كيفيـة قياس أداء مهندس : هل يؤخذ بمعيار عدد المبانى التى صممها ؟ أو عدد المبانى التى أشرف على تنفيذها ؟ وهل يراعى الحجم أم القيمة أم النوعية ؟

وخلاصـة الـرأى ، فـإن طريقـة معـدل الإنتـاج لاتصلـح لقيـاس أداء كـل الموظفين ، نظراً لعدم ملاءمتها لطبيعة كل أوجه النشاط الإدارى .

فما هى إذن طرق تقويم الأداء الوظيفى ؟

١٠- الطرق المختلفة لتقويم الأداء الوظيفى .

إتجه التفكير إلى البحث عن طرق معينة ، تتفق مـع طبيعـة عمـل الموظـف العام ، فظهرت طرق عديدة فى هذا الشأن (١) .

---

(١) من هذه الطرق :

١- طريقة الوقائع الجوهرية .

تتطلب هذه الطريقة تسجيل الوقائع الجوهرية للعمل فى سجل لدى رئيس الموظف ، سواء كانت سلبية أو ايجابية ويتم تقويم كفاية الموظف بتجميع الوقائع الجوهرية المثبتة فى سجل الموظف ، وذلك على ضوء الوقائع الجوهرية الإيجابية أو السلبية . وكلما زادت الوقائع الجوهرية الإيجابية وقلت السلبية منها ، يكون تقدير أداء الموظف عالياً . والعكس صحيح ، إذ ينخفض تقدير أداء الموظف كلما زادت الوقائع الجوهرية السلبية وقلت الوقائع الجوهرية الإيجابية .

٢- طريقة المراجعة الميدانية .

تتطلب هذه الطريقة أن يقوم احد أعضاء إدارة الأفـراد أو شـئون الموظفيـن بمقابلـة رئيـس الموظف ليحصل منه على معلومات كافية عن عمل الموظف يتم وفقاً لها إعداد تقرير عـن الموظف يعرض على الرئيس لإبداء ملاحظاته عليه ، علـى أن يتـم تقديـر كفايـة الموظـف بمراتب وليس بدرجات ، مثل ممتاز أو جيد أو مرضى أو غير مرضى .

وفيما يلى ملخص لمضمون أهم هذه الطرق (١) :

٣- طريقة التقدير الحر .

وتتلخص فى تسجيل انطباعات عامة عن الموظف مثل أسلوب أداء العمل ، خصائص الموظف ، واحتياجات التطوير .

٤-طريقة التقدير الجماعى .

تفترض هذه الطريقة أن تتكون مجموعة عمل من رئيس الموظفين المطلوب تقدير أدائهم وثلاثة أو أربعة رؤساء آخرين يتم اختيارهم لعلاقتهم بالعمل . وتقوم المجموعة بمناقشة كيفية أداء الموظف لعمله ومستوى هذا الأداء بإيجابياته وسلبياته ، وتقدير مرتبة للموظف ، مثل ممتاز أو جيد أو ضعيف .

لمزيد من التفاصيل عن مزايا وعيوب كل طريقة ، راجع :

- الدكتور زكى محمود هاشم ، الإتجاهات الحديثة فى إدارة الأفراد والعلاقات الإنسانية ، ١٩٧٢ ، صفحة ٣٩٣ .
- الدكتور على السلمى ، إدارة الأفراد لرفع الكفاءة الإنتاجية ، ١٩٧٠ ، صفحة ٢٤٩ .
- الدكتور فاروق عبدالبر ، رسالته السابق الإشارة إليها ، ص ٥٤ .

- Beach (Dales) : Personnel - The management of people at work, London, 1972, p. 321.
- WOLF (William B.): The management of personnel, 1962, p. 229 .

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع :

- الدكتور حمدى أمين عبدالهادى ، رسالته السابق الإشارة إليها ، صفحة ٥٨٠ ومابعدها .
- الدكتور شوقى حسين عبدالله ، سياسات الأفراد ، ١٩٦٨ ، صفحة ٢٦١ ومابعدها .
- عبدالرحمن عبدالباقى عمر ، إدارة الأفراد ، ١٩٧١ ، صفحة ٢٦٦ .
- عمر وصفى عقيلى ، رسالته السابق الإشارة إليها ، صفحة ١٦٨ ومابعدها .
- الدكتور فاروق عبدالبر ، رسالته السابق الإشارة إليها ، ص ٢١ ومابعدها .
- راجع أيضا : مؤلف Beach ، سابق الإشارة إليه ، صفحة ٣١٧ ومابعدها

- NIGROCFELIX A. : Modern public administration. 1970, p. 307 .
- OBERG (Winston): Make performance apprisal relevant "Harvard Business Review u. 1, 1971. p. 63 .

١١- أولا - قوائم المراجعة :

يتطلب الأمر هنا وضع قوائم تتضمن عبارات تصف سلوك الموظف ، على أن يقوم الرئيس الإدارى بتحديد العبارات التى يرى أنها أكثر انطباقاً على سلوك الموظف المطلوب تقويم أدائه .

ويتم ذلك إما بأسلوب قائمة المراجعة بالأوزان ، أو بأسلوب قائمة مراجعة الإختيار الإجبارى .

(١) قائمة المراجعة بالأوزان .

تتطلب هذه الطريقة قيام الموظفين بكتابة عدد كبير من العبارات التى تصف مختلف أوجه سلوك العمل ، تبدأ بالسلوك المطلوب أو المرغوب فيه وتنتهى بالسلوك غير المطلوب أو غير المرغوب فيه . ثم تعرض هذه العبارات على خبراء لاختيار أدق العبارات التى تعبر عن السلوك المرغوب فيه على أن يتم بعد ذلك إختيار العبارات التى يتم وفقاً لها تقرير نظام تقويم الأداء ، ثم ترتب فى مجموعات متدرجة مع تحديد وزن كل عبارة منها على ضوء أهميتها فى العمل .

ويتم تقويم أداء الموظف ، بأن يقوم الرئيس الإدارى المكلف بالتقويم باختيار العبارات التى يُقدر أنها أكثر دقة فى وصف عمل الموظف ، دون أن يعرف الوزن الرقمى لهذه العبارات ، ثم تقوم إدارة شئون الموظفين بتحديد مستوى كفاية الموظف على أساس متوسط وزن العبارات الوصفية التى حددها الرئيس الإدارى المكلف بالتقويم .

ويتم تطبيق هذه الطريقة بأشكال مختلفة ، أهمها الشكل الذى وضعه الكاتب الأمريكى J.B. BROBST الذى يتطلب عمل دراسة تحليلية لكل أنواع الوظائف ، مثل وظائف رجال الأمن ، والمدرسين ، وأمناء المكتبات ... إلخ على أن توضع الصفات المحتملة لكل وظيفة ، مهما كان عددها ثم يقوم الرئيس المباشر للموظف باختيار الصفات التى يُقدر أنها أكثر انطباقاً على الموظف المطلوب تقويم أدائه .

ومن مزايا هذه الطريقة : البساطة والسهولة ، والوضوح والتحديد .

ومن عيوبها ، أنها تحتاج لوقت طويل لإعداد قائمة الصفات لكل وظيفة والحاجة لمراجعتها من وقت لآخر ، وذلك فضلاً عن أن هذه الطريقة لاتقضى نهائياً على إحتمال تحيز الرئيس .

(٢) قائمة مراجعة الإختيار الإجبارى .

تتطلب طريقة الإختيار الإجبارى Forced-Choice Rating Scales وضع مجموعة من العبارات تُعبر عن أمثلة سلوكية للوظيفة ويقوم الرئيس الإدارى بتقدير أداء الموظف بتحديد العبارات التى يرى أنها أكثر وصفاً للموظف (١) .

---

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع :

- عبدالرحمن عبدالباقى عمر ، مؤلفه سابق الإشارة إليه ، صفحة ٢٧٣ ومابعدها .
- الدكتور على السلمى ، مؤلفه السابق الإشارة إليه ، صفحة ٢٤٨ ومابعدها .
- الدكتور فاروق عبدالبر ، رسالته السابق الإشارة إليها ، صفحة ٤٨ ومابعدها .
- فرانك جى لاندى ، مترجم ، سابق الإشارة إليه ، صفحة ١٠٠ ومابعدها .

ويتم تقويم كل مثال سلوكى للوظيفة من قبل خبراء فى التقويم : بحيث يتم تحديد مدى تفضيل كل مثال كوصف لمن يؤدى الوظيفة وهو ما يطلق عليه اسم "درجة مؤشر التفضيل" . كما يتم تحديد مدى وصف المثال للأداء المرتفع والأداء المنخفض لشاغل الوظيفة وهو مايطلق عليه اسم "درجة مؤشر التمييز" وهكذا فإنه يتوفر لكل مثال سلوكى مقياسان . يوضح الأول منهما درجة تفضيل السلوك (درجة مؤشر التفضيل) ويبين الثانى ما إذا كان هذا السلوك أكثر أو أقل احتمالاً فى الظهور فى أداء الأشخاص المتفوقين أو الأشخاص السيئين (درجة مؤشر التمييز)([1]) .

وتوجد أشكال عديدة لهذه الطريقة : بعضها يستخدم عبارتين أو مثالين ، أو ثلاثاً ، أو أربعة ، أو خمساً فى كل مجموعة . وبعضها يستخدم عبارات تكون كلها لصالح الموظف وبعضها يستخدم عبارات يكون بعضها لصالح الموظف وبعضها الآخر ضد الموظف . وبعضها يتطلب أن يقوم الرئيس بتحديد العبارة الأكثر وصفاً للموظف . بينما يتطلب بعضها أن يقوم الرئيس بتحديد العبارات الأكثر وصفاً للموظف وكذلك تحديد العبارة الأقل وصفاً للموظف ، مثال ذلك ، الشكل الذى يحدد مجموعة عبارات رباعية إثنتان لصالح الموظف واثنتان ضد الموظف :

١- لديه قدرة على تصريف الأمور الطارئة .
٢- يتردد فى عرض الأفكار الجديدة .
٣- عارف بأهدافه .
٤- يختلط عليه الأمر تحت الضغط .

([1]) فرانك جى لاند ، مترجم ، سابق الإشارة إليه ، صفحة ١٠٣ .

وعماد هذه الطريقة هو عدم معرفة واضع التقويم بالدرجة المقررة لكل عبارة أو مثال ، ومن ثم لايستطيع التحكم فى تقدير أداء الموظف ، لأن تقدير درجة كل عبارة أو مثال يتم الإحتفاظ به ولايسمح للرؤساء الإداريين بالإطلاع عليه ، رغبة فى التقدير الموضوعى لأداء الموظف وبعيداً عن التأثر بالميول والعواطف والعلاقات الشخصية .

ويرى البعض أن أفضل أشكال هذه الطريقة ، هو الذى يتضمن أربع عبارات تصف أداء الموظف ، كلها لصالح الموظف على أن يطلب من الرئيس الإدارى إختيار العبارتين الأكثر وصفاً للموظف ، مثال ذلك المجموعة الرباعية التالية لتقويم أداء المدرسين :

١- صبور مع الذين يتكلمون ببطء .
٢- يحاضر بثقة .
٣- يهتم بتلاميذ الفصل ويصغى إليهم .
٤- يخبر تلاميذ الفصل مسبقاً بموضوع الدرس .

ولئن كانت كل العبارات السابقة تبدو أنها فى صالح المدرس ، إلا أن كلاً من المدرس الجيد والضعيف يتصف بالعبارتين الثانية والرابعة ، فى حين يوصف المدرس الجيد – عادة – بالعبارتين الأولى والثالثة . وهكذا يمكن التمييز فى تقويم الأداء بين المدرس الجيد والمدرس الضعيف .

وتتمثل صعوبة هذه الطريقة فى إختيار عبارات المجموعات فكلما كان هذا الإختيار دقيقاً ومعبراً كلما كان التقويم موضوعياً وفعالاً ، ويمكن مراعاة مايلى عند إختيار العبارات :

أولاً - جمع عبارات عن عمل الموظف .

ثانياً - إختيار العبارات التى تتسم بالملاحظة والعمومية .

ثالثاً - وزن درجة العبارات فى قيمة الأفضلية .

رابعاً - مراعاة أن تميز كل عبارة بين الموظف القوى والموظف الضعيف .

خامساً - تحديد الدرجة المقررة لكل عبارة .

١٢- ثانيا - المقارنة بين الموظفين .

على عكس الطرق التى تعتمد على المقاييس المطلقة فى تقويم أداء الموظف، تعتمد طريقة المقارنة بين الموظفين على المقاييس النسبية أو المقارنة ، فهى لاتضع مقياساً أو معياراً مطلقاً ، بل يتم قياس أداء الموظفين بمقارنة أداء كل منهم بالآخر ، ومن ثم تؤدى هذه الطريقة إلى تحديد أفضل الموظفين أداءً ، كما أنها تؤدى إلى تحديد أسوأ الموظفين أداءً .

ويمكن التمييز بين أسلوبين للمقارنة بين الموظفين أسلوب المقارنة الزوجية أو الثنائية Paired Comparison وأسلوب الترتيب "Ranking" وذلك كما يلى (1) :

(1) لمزيد من التفاصيل ، راجع :

- عبدالرحمن عبدالباقى عمر ، سابق الإشارة إليه ، صفحة ٢٦١ ومابعدها .
- الدكتور على السلمى ، إدارة الأفراد لرفع الكفاءة الإنتاجية ، ١٩٧٠ ، صفحة ٢٤٤ ومابعدها .
- الدكتور فاروق عبدالبر ، رسالته سابق الإشارة إليها ، صفحة ٣٧ ومابعدها .

١- المقارنة الزوجية او الثنائية .

يمكن إتباع هذه الطريقة لتقويم أداء الموظف العام ككل أى التقويم الكلــى ، كما يمكن إستخدامها لتقويم أحد جوانب نشاط الموظف العام .

وتقوم الطريقة على أساس المقارنة بين الموظفين وذلك بتحديـد أى موظـف منهم يكون أفضــل أداءً مـع تحديـد الموظـف الأسـوأ أداءً ، وفـى نهايـة المقارنـة يكون أمامنا جدول بترتيب الموظفين يبين أفضل الموظفين وأسـوأ الموظفيـن فـى الأداء .

ولئن كانت هذه الطريقة تبدو سـهلة وبسيطة ويمكـن الأخـذ بهـا لتقويـم أداء عدد بسيط أو محدود من الموظفيـن ، فإنهـا تكـون صعبـة التطبيـق إذا كـان عـدد الموظفين المطلوب تقويمهم كبـيراً ، وذلـك فضـلاً عـن تطلبهـا لجهـد كبـير يبذلـه واضع التقويم ، كما لايمكن إستخدامها فى مجال الترقيـة أو النقل أو الفصـل مـن الخدمة .

٢- الترتيب .

وتتبع هذه الطريقة لتقويم الأداء الكلى للموظف ، كما يمكـن إتباعهـا لتقويـم أحد جوانب أداء الموظف العام .

ويبدو تطبيق هذه الطريقة سهلاً وميسوراً إذا كان عدد الموظفين المطلـوب تقويم أدائهم قليلاً ، إذ يسهل ترتيبهم حسب مستوى أداء كل منهم . بينمـا يصعـب تطبيق هذه الطريقة كلما كان عدد الموظفين المطلوب تقويـم أدائهـم كبـيراً ، وفـى هذه الحالة يتم التقويم بعمل قائمة تتضمن عمودين يوضــع فـى العمـود الأول إسـم أفضل الموظفين أداءً ، ويوضع فى نهاية العمود الثانى اسم أسواء الموظفين أداءً،

وتتابع العملية إلى أن يتم ترتيب كل الموظفين فى القائمة ، فيكون لدينا – فى النهاية – قائمة تتضمن أسماء الموظفين مُرتَّبة حسب الأفضلية فى الأداء .

وتتميز هذه الطريقة بالبساطة وسهولة التطبيق من قبل الرؤساء الإداريين ، فضلاً عن إستبعاد أخطاء المستوى حيث يستعمل الرؤساء كل المراتب .

إلا أن طريقة الترتيب يصعب تطبيقها كلما زاد عدد الموظفين ، كما أنها لاتبين درجات الإختلاف بين الموظفين بدقة ، فقد يكون الفرق بين كل من الموظف رقم ٣ فى الترتيب ورقم ٤ أكثر من الفرق بين كل من الموظف رقم ٨ ورقم ٩ فى الترتيب .

١٣-ثالثاً – التقدير البيانى .

تُعتبر طريقة التقدير البيانى Rating Scale من أهم المقاييس المعيارية أو المقاييس المطلقة ، فهى لاتقيس أداء الموظف بالمقارنة مع زميله ، بل تقيس أداء كل الموظفين وفقاً لمقياس أو معيار عام أو مطلق .

قدَّم الكاتب دونالد باترسون Donald Paterson هذه الطريقة إلى إجتماع علماء النفس سنة ١٩٢٢ موضحاً أنها تتميز بخاصيتين تتمثل أولاهما فى عدم حاجة المقوم لإصدار أحكام كمية ، وتتمثل الثانية فى إتاحة الفرصة للمقوم لإجراء التمييز بالدقة التى يرغبها (١) .

ويمكن تقويم الموظف ككل ، أى قياس الأداء الكلى أو الشامل للموظف بإعطاء نظرة عامة أو وصف شامل لأدائه ، كما يمكن تقويم كل عنصر من عناصر أداء الموظف العام ، وهذا أفضل وأكثر واقعية وفاعلية .

---

(١) أنظر مؤلف فرانك جىلاندى ، مترجم ، سابق الإشارة إليه ص ٨٨ .

ولإتباع هذه الطريقة فى تقويم الأداء ، يلزم المرور بمراحل متتالية ، هى : إختيار عناصر التقدير ، تحديد مدلول كل عنصر من عناصر التقدير ، وزن كل عنصر منها بتحديد الدرجة المقدرة له اتفاقاً مع أهميته (١) .

وعناصر التقدير قد تتضمن صفات شخصية يجب توافرها فى الموظف العام ، كما تتضمن صفات خاصة بأداء العمل ، ومن ثمَّ يجب أن تكون الصفات أو العناصر المتصلة بأداء العمل هى المعول عليها فى تحديد عناصر التقدير ، لتحقيق موضوعية التقدير وفاعليته . لذلك تختلف عناصر التقدير من مجال لآخر ، كما تختلف من وظيفة لأخرى .

ومع صعوبة تحديد واختيار عناصر التقدير أو التقويم ينصح بعض كتاب الإدارة العامة بمراعاة أمور معينة عند تحديد عناصر التقدير ، وهى :

أولاً - أن يكون مما يمكن ملاحظته .

ثانياً - أن يتسم بالعمومية .

ثالثاً - أن يكون من الممكن تمييزه عن غيره .

رابعاً - أن يكون محدداً .

خامساً - أن يعبر عنه بعبارات واضحة ومفهومة .

سادساً - أن يكون بسيطاً وليس مركباً ، مما يسهل فهمه وتطبيقه .

وتثور مشكلة عدد عناصر التقدير أو التقويم المناسب ، فما هو العدد المناسب ؟

---

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع :
- الدكتور حمدى أمين عبدالهادى ، رسالته السابق الإشارة إليها ، صفحة ٥٨٠ ومابعدها .
- الدكتور شوقى حسين عبدالله ، سياسات الأفراد ، ١٩٦٨ ، صفحة ٢٦١ ومابعدها .
- مؤلف Beach سابق الإشارة إليه ، صفحة ٣١٧ ومابعدها .

اختلف الكتاب فيما بينهم ، فى هذا الشأن ([1]) : فيرى البعض تحديد العدد بحيث يتضمن ١٢ عنصراً ، ويقترح آخرون من ٩ إلى ١٢ عنصراً ، بينما يرى فريق ثالث تحديد العناصر بحيث تكون ستة عناصر .

وفى تقديرنا ، كلما قل عدد عناصر التقدير أو التقويم ، كلما كان ذلك أفضل ، لأنه يؤدى إلى السرعة والسهولة فى إنجاز مهمة تقويم الأداء .

ويعقب اختيار عناصر التقويم تحديد مدلول كل عنصر ويجب أن يكون التحديد دقيقاً ، بحيث يعطى مفهوماً ودلالة موحدة لكل الرؤساء الذين يقومون بتقدير كفاية الموظف العام . فعنصر "استخدام وقت العمل الرسمى" مثلاً قد يأخذه بعض الرؤساء على أنه مجرد الحضور والإنصراف طبقاً لمواعيد العمل الرسمية ، إلا أنه – حقيقة – يتضمن فضلاً عن ذلك كيفية استخدام وقت العمل ، فلايكفى الحضور والإنصراف فى مواعيد العمل الرسمية وقضاء الوقت فى زيارات الزملاء وإجراء المحادثات التليفونية وقراءة الصحف والمجلات ، بل يجب أن تُقَدَّر كفاية الموظف على ضوء مايؤديه من عمل خلال ساعات العمل الرسمية .. وهكذا .

وتأتى بعد ذلك المرحلة الأخيرة ، وهى تحديد وزن كل عنصر من عناصر التقويم ، ويتقرر ذلك على ضوء مجموعة العناصر المتخذة أساساً للتقويم وعلاقة كل منها بطبيعة العمل الموكول للموظف القيام به .

وتتعدد الأشكال التى تُطبق بها طريقة التقدير البيانى ، فقد يُعبَّر عن كل عنصر من عناصر الكفاية بأحد الحروف الأبجدية ، مثل أ ، ب ، ج ، د ، هـ

([1]) أنظر عرضاً تفصيلياً لهذه العناصر فى رسالة الدكتور فاروق عبدالبر ، سابق الإشارة إليها ، صفحة ٢٦ ومابعدها .

مثلاً، وقد يعبر عنه بأرقام مثل : ١ ، ٢ ، ٣ ، ٤ ، ٥ . وقد يعبر عنه بنسب مئوية ، مثل : ١٠ ، ٢٠ ، ٣٠ ، ٤٠ ، ٥٠ ، ٦٠ ، ٧٠ ، ٨٠ ، ٩٠ ، ١٠٠ . وقد يعبر عنه بوصف معين ، مثل : ممتاز ، جيدجداً ، جيد ، متوسط ، مرضى ، غير مرضى .

ولعل الشكل التالى يوضح التطبيقات المختلفة التى يمكن أن يتخذها أسلوب التقدير البيانى (١) .

---

(١) هذا الشكل منقول من مؤلف فرانك جى لاندى ، مترجم صفحة ٩٠ .

(أ) جودة الأداء مرتفع | | | √ | | | منخفض

(ب)جودة الأداء مرتفع | | | √ | | | منخفض

٥ ٤ ٣ ٢ ١

(ج)جودة الأداء

أداء مرتفع — مستوى أداء — يحتوى العمل على — نادرا مايكون الأداء مرضياً

(د) جودة الأداء

أخطاء متعددة — متوسط — أخطاء قليلة — أخطاء نادرة

(هـ) ٥ ٤ (مُحاط بدائرة) ٣ ٢ ١

(و)

عوامل الأداء	درجة الأداء			
	متفوق باستمرار	متفوق أحياناً	متوسط بإستمرار	ضعيف بإستمرار
الجودة والدقة والإقتصاد والترتيب	☐	☒	☐	☐

(ز)جودة الأداء

١ ٢ ٣ ٤ ٥	٦ ٧ ٨ ٩ ١٠	١١ ١٢ ١٣ ١٤ ١٥	١٦ ١٧ ١٨ ١٩ ٢٠	٢١ ٢٢ ٢٣ ٢٤ ٢٥
ضعيف	أقل من المتوسط	متوسط	أعلى من المتوسط	ممتاز

(ح) جودة الأداء ١٥ ١٣ (١١) ٩ ٧ ٥ ٣ ١

الأخطاء والتالف نادرة — أداء جيد عادة ، أخطاء قليلة — أداء مقبول يحتاج الى رقابة — أخطاء وتالف كثيرة ، مهمل

(ط) جودة الأداء احكم على كمية الإنتاج التالف وانتبه لدرجة الحرص والدقة فى العمل وكذلك خذ فى الإعتبار سجل التفتيش
ضعيف : ١-٦ ، متوسط ٧-١٨ ، جيد ١٩-٢٥ ٢٠

الشكل (١ر٣) - أمثلة من سلالم التقدير البيانية

المصدر : R., Guion, Personnel Testing, New York: McGraw-Hill, ١٩٦٥, p. ٩٨

وتتميز طريقة التقدير البيانى بالبساطة بحيث يسهل فهمها كما يسهل تطبيقها، كما يسهل ، باتباعها ، المقارنة بين الموظفين مهما كان عددهم ، حيث يعبر عن كفاية كل موظف بصفة محددة أو بدرجة محددة .

ومن العيوب التى قد تشوب طريقة التقدير البيانى أنه قد يحدث تداخل بين عناصر التقدير ، بسبب عدم التحديد الدقيق للعناصر ، وقد تتضمن مبالغة فى الصفات الشخصية للموظف ، مما يبعد تقويم الأداء عن الموضوعية . كما يمكن أن تختلف نتائج التقويم تبعاً لإختلاف الرؤساء الذين يقومون بتقويم الأداء ، نظراً لعدم الإتفاق على مدلول الصفات أو عدم الدقة فى تحديد درجة اتصاف موظف معين بصفة ما .

١٤- رابعاً - تقارير الكفاية .

ومع الإختلاف فى التطبيق تبعاً لاختلاف الظروف ، تأخذ تشريعات التوظف المعاصرة بنظام تقارير الكفاية أو تقارير الأداء كأسلوب لقياس أداء الموظف العام ، حيث يقوم الرئيس المباشر بوضع تقارير دورية تتضمن تقديره لمستوى كفاية الموظفين المرءوسين له ، وذلك وفقاً لأسس وقواعد عامة محددة سلفاً فى قوانين وأنظمة الخدمة المدنية ولوائحها التنفيذية .

ويتميز هذا النظام بالبساطة والوضوح والتحديد وسهولة التطبيق ، وعدم تطلبه نفقات إضافية ، فضلاً عن إمكان تطبيقه لقياس أو تقويم أداء كل الموظفين على اختلاف أعمالهم وتنوع تخصصاتهم وتباين مستوياتهم الوظيفية .

ولكن ، متى ظهر نظام تقارير الكفاية أو تقارير تقويم الأداء الوظيفى ؟

الواقع أنه لايمكن تحديد سنة معينة كتاريخ لبداية ظهور نظام التقارير ، بل

ظهر هذا النظام بعد تطور طويل وفى ظروف تختلف من دولة لأخرى ، ومن ثمَّ سنكتفى بالإشارة لظروف ظهور النظام فى كل من الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا ومصر والمملكة العربية السعودية .

(١) فى الولايات المتحدة الأمريكية :

تُعدُّ الولايات المتحدة الأمريكية فى مقدمة الدول التى ظهر بها نظام تقارير الكفاية ([1]) فاستخدم نظام تقارير الكفاية أو الأداء بالنسبة للموظفين الإتحاديين سنة ١٨٨٧ لأول مرة ، إلا أن النظام لم يُستخدم ، بصفة عامة ، حتى نهاية القرن التاسع عشر .

وقد أوصت لجنة الخدمة المدنية بالأخذ بهذا النظام ، وعهد إليها الكونجرس الأمريكى سنة ١٩١٢ بوضع نظام للتقارير .

وفى سنة ١٩١٣ أنشئ بلجنة الخدمة المدنية قسم جديد بإسم "ديوان الكفاية" "The Bureau of Efficiency" حيث عُهد إليه بمهمة دراسة نظام التقارير ، ومن ثمَّ فقد قام بوضع أول نظام موحد لتقارير الكفاية سنة ١٩٢٢ ، وذلك فضلاً عن تقديم المشورة للوزارات والهيئات الإتحادية فى هذا الشأن .

وفى سنة ١٩٢١ ، صدر قرار جمهورى يقضى بأن يقوم كل رئيس مصلحة بوضع نظام لتقارير الكفاية خاصاً بموظفى المصلحة .

([1]) لمزيد من التفاصيل ، راجع :

- الدكتور أنور أحمد رسلان ، مؤلفه سابق الإشارة إليه ، صفحة ٣٨ ومابعدها .
- الدكتور حمدى أمين عبدالهادى ، رسالته السابق الإشارة إليها ، صفحة ١٧٠ ومابعدها .
- توربى ، المرجع السابق الإشارة إليه ، صفحة ٩٥ ومابعدها .
- ليونارد هوايت ، المرجع السابق الإشارة إليه ، صفحة ٣٨٥ .

وأعقب ذلك صدور قانون ترتيب الوظائف سنة ١٩٢٣ الذى تطلب الأخذ بنظام موحد لتقارير الكفاية ، وتنفيذاً لذلك وضع نظام جديد لتقارير الكفاية سنة ١٩٣٢ تضمن قيام واضع التقرير "Rater or le noteur" بتقدير كفاية الموظف وفقاً لعناصر معينة وعلى أساس أن يكون التقدير طبقاً لمجموع الدرجات التى تبدأ من صفر حتى مائة درجة . إلا أن هذا النظام لم يعمر طويلاً بسبب عدم الرضا عنه سواءً من جانب الموظفين أو من جانب الرؤساء المكلفين بوضع التقارير فأُلغى وحل محله نظام جديد سنة ١٩٣٥ تقرر بمقتضاه أن يتضمن التقرير ثمانية عشر عنصراً موزعة على ثلاث مجموعات ، على أن يكون تقدير الموظف بالنسبة لكل عنصر وفقاً لأحد مراتب ثلاثة : عادى ، أو أقل من العادى، أو أعلى من العادى(١) . ثم صدر قانون رامسبيك The Ramspeck act فى ٢٦ نوفمبر ١٩٤٠ حيث جعل التقرير يتضمن ٣١ عنصر ، كما استبعد نظام الدرجات وأخذ بنظام مبسط يقوم على أساس تقدير كفاية الموظف وفقاً لأحد التقديرات التالية : مرضى ، ضعيف ، ممتاز .

وقد طُبق نظام تقارير الكفاية الموحد حتى صدور قانون تقدير الأداء "Performance rating act" فى ديسمبر سنة ١٩٥٠ ، وبمقتضاه تقرَّر الأخذ بنظام تقارير الكفاية المتنوعة ، بحيث تقوم كل وزارة أو هيئة بوضع نظام خاص لتقدير كفاية الموظفين العاملين بها ، بشرط اعتماد هذا النظام من لجنة الخدمة المدنية ، فما هو الوضع فى كل من فرنسا ومصر والمملكة ؟

---

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع مقال موسى ، سابق الإشارة إليه ، صفحة ٦٣٥ .

(٢) فى فرنسا :

وفى فرنسا ([1]) ظهر نظام تقارير الكفاية فى وقت حديث نسبياً ، فكانت أول محاولة للأخذ بهذا النظام فـى ظـل الإمبراطوريـة الأولـى ، حيث أُخذ بـه لتقدير كفاية محافظى المحافظات "Les prefets" فـى ذلـك الوقـت ، ثـم تطـور النظـام تطوراً سريعاً فى ظل نظامى ملكية يوليو والإمبراطورية الثانية (نابليون الثالث) .

ويمكن القول ، بصفة عامة ، أنه قبـل سـنة ١٩٤٦ كـان لكل إدارة تقاليدها الخاصة بها فى هذا الشأن ، حيث لم تكن هناك قواعد عامـة موحـدة تطبـق علـى كافة الإدارات الفرنسية إلا أن ظروف الإصلاح الإدارى وإدمـاج بعـض الإدارات وإعادة النظر فى أساليب ترقية الموظفين العموميين كل ذلك أدى إلى بذل الجهـود لتوحيد نظام تقارير الكفاية ، حيث اتسمت نظم تقارير الكفاية التى كانت مطبقة من قبل بعدم المساواة وعدم العدالة ، إذ لوحظ وجود فوارق فى الأساليب المطبقة عند وضع التقارير ، بالإضافة إلى المبالغة وعدم الدقة .

وكـان أول إصـلاح شـامل فـى هـذا الشـأن هـو صـدور نظـام الموظفيـن العموميين فـى ١٩ أكتوبـر سـنة ١٩٤٦ الـذى خُصـص الفصـل الأول مـن البـاب الرابع منه لوضع أحكام نظام تقارير الكفايـة (المـواد مـن ٣٨ إلـى ٥٣ منـه) . ثـم صـدر النظـام الحـالى للموظفيـن العموميين بتـاريخ ٤ فـبراير سـنة ١٩٥٩ حيـث

([1]) راجع :

- جريجوار ، مؤلفه السابق الإشارة إليه ، صفحة ٢٣٥ ومابعدها .
- بلانتى ، مؤلفه السابق الإشارة إليه ، الجزء الثانى ، صفحة ٧٣٢ ومابعدها .
- Guy THUILLIer : Une histoire de la notation administrative, la Reuve adm., Mai-Juin, 1974, p. 228 et s.
- J. MASSOT: les miaistres peuvent - ils avair une politique du personnel ? a.j.d.a., 1979, p. 579 ets.

خصص أيضاً الفصل الأول من الباب الرابع لبيان أحكام نظام تقارير الكفاية (المادتان ٢٤و٢٥ منه).

(٣) فى مصـر :

تمَّ الأخذ بنظام تقارير الكفاية فى وقت مبكر حيث أخـذت مصـر بـه ، لأول مرة ، سنة ١٨٨٣ ، فقررت المادة السادسة من الأمر العالى الصـادر بتـاريخ ١٠ ابريل سنة ١٨٨٣ أن تتم ترقيات الموظفين بترشيح لجنة إدارية بناءً على تقارير سنوية يقدمها رؤساء الأقلام عن الموظفين التابعين لهم .

إلا أن الإحتلال الإنجليزى لمصر - إلى جانب عوامل أخرى - قد أدى إلى التأثير على محاولات الإصـلاح وإخضـاع موظفـى الإدارة للـترغيب والـترهيب ، فصدر أمـر عـالى جديد بتـاريخ ٢ ديسمبر سـنة ١٨٩٢ مقرراً أن تتم الترقيات والعلاوات بمعرفة الوزير بناءً على طلب رئيس المصلحة .

واستمر الوضع على هذا النحو حتى صدور القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن نظام موظفى الدولة حيث أخذ بنظام تقارير الكفاية ، ثم توالـى الأخذ بنظـام تقارير الكفاية فى قوانين العاملين المدنيين بالدولـة ، وهـى القوانيـن التـى صـدرت على التوالى سنوات ١٩٦٤ و ١٩٧١ و ١٩٧٨ .

(٤) فى المملكة العربية السعودية :

فى المملكة العربية السعودية [1] تمَّ الأخذ بنظـام تقـارير الكفايـة منذ وقت

---

[1] راجع :

- الدكتور بكر القبانى ، الخدمة المدنية فى المملكـة العربيـة السـعودية ، ١٤٠٣ ، صفحـة ١٨٩ ومابعدها .
- عبدالله راشد السنيدى ، مبادئ الخدمة المدنية وتطبيقاتها فى المملكة العربيـة السـعودية ، ١٤٠٥ ، صفحة ٣٦٨ ومابعدها .

مبكر نسبياً حيث قررت المادة ٣٣ من نظام الموظفين العام الصادر سنة ١٣٧٧ أن " يضع ديوان الموظفين العام القواعد والإجراءات الخاصة بترتيب وتنظيم كشوف الموظفين والتقارير الخاصة بأعمالهم " .

أما نظام الموظفين العام الصادر سنة ١٣٩١ فقد أوجبت المادة ٨١ منه إعداد تقارير دورية عن كل موظف ، وذلك وفقاً للائحة يصدرها مجلس الوزراء. وبتاريخ ١٣٩١/٢/١٨ أصدر مجلس الوزراء قراره رقم ١٦٨ متضمناً الخطوط الأساسية التى يجب ورودها فى اللائحة المذكورة ، والتى كان من أهمها : أن تكون التقارير سنوية ، أن تكون غاية التقارير بيان مدى إنجاز الموظف لعمله وكيفية سلوكه حتى يستعان بها عند النظر فى ترقيته ، وأن تكون التقديرات بدرجة " غير مرضى " أو " مرض " أو " جيد " .

ثم صدر النظام الحالى للخدمة المدنية سنة ١٣٩٧ مقرراً فى المادة ٣٦ منه أن " تُعَدُّ تقارير دورية عن كل موظف وفق لائحة يصدرها رئيس مجلس الخدمة المدنية " . وتنفيذاً لذلك صدرت لائحة تقارير الكفاية سنة ١٤٠١ ([1]) ثم عُدلت بقرار معالى رئيس الديوان العام للخدمة المدنية رقم ١ فى ١٤٠٤/٧/١ وأصبح اسمها "لائحة تقويم الأداء الوظيفى" وأصبحت سارية المفعول إعتباراً من ١٤٠٥/١/١ وهى المطبقة حالياً .

وعلى مستوى العالم العربى ، تأخذ تشريعات التوظف العربية بنظام تقارير الكفاية أو تقارير الأداء ، بحيث أصبح هذا النظام السائد فى قوانين أو أنظمة الخدمة المدنية فى الدول العربية .

وقد أوصى المؤتمر العربى السادس للعلوم الإدارية المنعقد سنة ١٩٧٢

([1]) قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٤٠١/٧ بتاريخ ١٤٠١/٣/٦ .

بالأخذ بنظام التقارير لقياس كفاية الموظفين العموميين فى الدول العربية ، وقد جاء فى هذه التوصية مايلى : " إن الاختبارات تمثل أسلوباً سليماً لقياس الكفاءة وتحليل أبعاد الشخصية والكشف عن الخصائص المؤثرة على أداء العمل ولكنها تتطلب جهداً ونفقة وخبرة قد لاتتوافر فى كل المنظمات الإدارية ، ومن ثمَّ فإن التطبيق العملى يتطلب البحث عن أسلوب أبسط وأكثر تناسباً مع احتياجات العدد الضخم من العاملين الذين يتم قياس كفاءتهم بصفة دورية ومع إمكانيات العدد الضخم من الرؤساء القائمين بعملية قياس الكفاءة .

لذلك يوصى المؤتمر بالأخذ بأسلوب تقارير الكفاءة الدورية فى مجال قياس الكفاءة . مع إعتبار الإختبارات أحد الأدوات العلمية المساعدة فى مجال الكشف عن المهارات وكذا القدرات الشخصية سواء أكانت إختبارات نفسية أو إختبارات أداء يمكن استخدامها كلما توافرت الإمكانيات والخبرة والوقت للمنظمة الإدارية" .

ويتميز نظام التقارير بأنه لايكتفى بقياس مدى كفاية الموظف وقدرته على أداء العمل ، بل أنه يبين - فضلاً عن ذلك - صفات الموظف الشخصية مثل المبادأة وإمكانية الإعتماد عليه والتعاون والإخلاص وعلاقته بالزملاء وجمهور المتعاملين معه ، وذلك كله وفقاً لأسس موضوعية محددة ومعروفة سلفاً .

ومن ثمَّ تُعتبر تقارير الكفاية أو تقارير الأداء مرآة تعكس وتسجل صفات الموظف الشخصية ومدى كفايته فى أداء عمله ، الأمر الذى يمكن من الإستعانة بها فى مختلف الشئون الوظيفية .

ولكى تحقق التقارير الهدف منها وتؤدى دورها ، لابد من تفادى الأخطاء التى من المحتمل وقوعها عند إعداد التقارير ، فما هى الأخطاء التى يجب تداركها عند وضع تقارير تقويم الأداء الوظيفى أو تقارير الكفاية .

هذا هو حديث المبحث التالى .

المبحث الثانى

أخطاء يجب تداركها عند تقويم الأداء

١٥ - تقسيم .

بالرغم من محاولات الكتاب المستمرة ، وتعدد وتباين إجتهاداتهم ، لم يتم التوصل حتى الآن إلى نظام لتقويم الأداء الوظيفى يمكن أن يوصف بأنه نظام مثالى ، فلكل نظام أو طريقة من طرق تقويم الأداء الوظيفى مزايا وعيوب كما أنه من المتوقع حدوث بعض الأخطاء عند تطبيق أى منها . وذلك فضلاً عن أن النجاح النسبى لطريقة معينة فى دولة معينة لايعنى - بالضرورة - نجاح ذات الطريقة فى دولة أخرى وذلك نظراً لإختلاف الظروف والمؤثرات مما ينعكس على مدى نجاح تطبيق هذه الطريقة . الأمر الذى يؤدى إلى القول بأن كل دولة إنما تختار الطريقة أو النظام الذى يتفق مع ظروفها ، من ناحية ، ويكون أكثر تحقيقاً لأهداف تقويم الأداء فيها ، من ناحية أخرى .

وبالرغم من أن لكل طريقة أخطاء معينة يمكن أن تقع أو تُرتكب أثناء تطبيقها ، وأن أخطاء التطبيق قد تختلف من دولة لأخرى حتى لو أخذت الدولتان بذات الطريقة . إلا أن الدراسات المقارنة قد كشفت عن وجود أخطاء عامة أو مشتركة يجب التنبيه إليها لتفادى الوقوع فيها عند تطبيق أى من طرق تقويم الأداء الوظيفى فى دولة من الدول .

ذلك أن عملية تقويم الأداء الوظيفى ليست بالأمر السهل لأن معظم الطرق المتبعة طرق تقديرية ، وذلك لسببين : أولهما ، أن تحديد العوامل التى يمكن

بواسطتها تحديد كفاءة الموظف مسألة تقديرية ، وثانيهما : أن عملية التقدير نفسها تتوقف على الشخص الذى يقوم بها ، فقد يتحيز قليلاً نحو اليمين أو اليسار ، وقد يكون شخصاً عاطفياً بطبيعته ، فلايكون لتقديره وزن كبير ، كما أن بعض العوامل الهامة تؤثر فى كفاءة الموظف مما يصعب قياسه (١) .

وتحاط عملية تقويم الأداء الوظيفى – عادة – بقواعد موضوعية وإجرائية ، سنعرض مضمونها فى الفصول التالية ، وذلك بهدف كفالة الموضوعية والعدالة، من ناحية ، وليكون تقويم الأداء تعبيراً صادقاً عن واقع أداء كل موظف ، مما يساعد الإدارة فى اتخاذ قراراتها فى الشئون الوظيفية ، من ناحية أخرى .

إلا أنه بالرغم من القواعد الموضوعية والإجرائية التى تحكم عملية وضع تقارير تقويم الأداء الوظيفى ، فإن القائمين بوضع التقارير قد يقعون فى بعض الأخطاء : لأنهم بشر ، والبشر عرضة للخطأ والصواب ، فالكمال لله وحده سبحانه وتعالى . ولأن البعض منهم قد لايدرك أهمية عملية التقويم وخطورة نتائجها على الوضع الوظيفى للموظف ومستقبله ، فلا يلتزم الدقة والموضوعية من ناحية ثانية . أو لأن البعض منهم غير مدرَّب تدريباً كافياً على وضع التقارير، وبالتالى ليس ملماً بأحكام وضوابط التقارير فلاتتوافر لديه مهارة وضع التقارير عن مرءوسيه ، من ناحية ثالثة ، ولأن الميول والطباع قد تختلف من رئيس لآخر، من ناحية رابعة . أو لتأثر البعض منهم ببعض الإعتبارات والظروف مما ينعكس على موضوعية التقارير ، من ناحية خامسة .

---

(١) الدكتور حسن توفيق ، مؤلفه السابق الإشارة إليه ، صفحة ٣٤١ .

١٦ - أولاً - أهم الأخطاء التى يجب تداركها .

ونوجز فيما يلى أهم الأخطاء التى يحتمل وقوعها ، ومن ثم يجب تداركها ، وهى ([١]) :

١- الأخطاء الدائمة .

ويُقصد بذلك الإتجاه العام الذى يغلب - عادة على واضع التقويم ، فقد يتجه للتشدد 'Strictness" أو للتساهل "Leniency" أو ينحو منحى وسطاً Central tendency فيميل بعض الرؤساء إلى التشدد فى تقويمهم لكفاية الموظفين المرؤوسين لهم ، لقسوة فى طباعهم أو لتخيلهم مستوى مرتفعاً من الأداء لايرقى إليه هؤلاء المرؤوسين . وقد يميل بعض الرؤساء إلى التساهل فى تقويم كفاية مرؤوسيهم ، إما لخوف من المرؤسين أو لخشية من السلطة الإدارية العليا أو لشعور بعدم الرغبة بالتسبب فى إلحاق الضرر بالمرؤوسين . كما قد يتجه بعض الرؤساء لإتخاذ موقف وسط ، فيضعون لمرؤسيهم تقويمات كفاية ذات مستوى متوسط أو فى مرتبة متوسطة ، إما لعدم القدرة (على التقويم السليم والتمييز بين مستويات الأداء المختلفة ، أو لتصور أن ذلك يمنع المشاكل والمراجعات ويقلل من الإحتكاك مع المرؤوسين .

([١]) لمزيد من التفاصيل ، راجع :

- الدكتور زكى محمود هاشم ، دراسته السابق الإشارة إليها ، صفحة ٣٢ ومابعدها .
- عمر وصفى عقيلى ، دراسته السابق الإشارة إليها ، ص ١٢٠ ومابعدها .
- الدكتور أنور أحمد رسلان ، تقارير الكفاية ، صفحة ١٥٢ ومابعدها .
- الدكتور فاروق عبدالبر ، رسالته السابق الإشارة إليها ، صفحة ١٥٢ ومابعدها .

وإذا تحقق أى من الفروض الثلاثة السابقة ، أو تحققت جميعاً ، فإن تقويمات الأداء لاتعبر عن الواقع الفعلى لمستوى أداء الموظفين من ناحية ، وذلك فضلاً عن مجافاة ذلك للعدالة مما يترك آثاراً سلبية فى نفوس الموظفين ، من ناحية أخرى .

٢- تأثير الهالة .

منذ أكثر من نصف قرن ، أشار كتاب الإدارة العامة إلى الخطأ الشائع الذى يرتكبه الرئيس الإدارى عند تقويم أداء مرؤوسيه لتأثره بصفة معينة عند التقويم ، وهو مايعرف بإسم أثر الهالة "Halo Effect" فقد يكون الرئيس الإدارى معجباً أو راضياً عن صفة أو عنصر معين من عناصر التقويم لأحد مرؤوسيه ، الأمر الذى يجعله ينحو نحو تقويم هذا المرؤوس بمستوى مرتفع ، دون أن يأخذ فى الإعتبار باقى عناصر التقويم ، فلو كان هذا الموظف ممتازاً فى التعاون مع الزملاء مثلاً ، فإن انطباع الرئيس عنه فى هذا العنصر قد يدفع به إلى تقويمه بمستوى ممتاز أيضاً فى باقى العناصر ، كالإنتاج والإبتكار واستعمال وقت العمل الرسمى... ، فى حين أن مستوى أدائه يكون - فى الواقع - عادياً جداً فى هذه العناصر ولايستحق عنه - فعلاً - سوى تقدير جيد مثلاً ... وهكذا .

ويقترح كتاب الإدارة العامة أساليب عدة لعلاج هذا الخطأ الشائع منها مثلاً: أن يقوم الرئيس الإدارى بتقويم كل مرؤوسيه فى كل عنصر من عناصر التقويم مرة واحدة ، بمعنى أنه يبدأ بعنصر التعاون مع الزملاء ، فيعطى تقويمه لهذا العنصر بالنسبة لكل مرؤوسيه ، كل فى تقرير أدائه ، ويعقب ذلك تقويم العنصر الثانى للأداء بذات الطريقة ، ثم العنصر الثالث ... إلخ ، الأمر الذى يجعله لايخضع لتأثير تميز البعض فى بعض العناصر دون العناصر الأخرى . أو أن

يصمم نموذج تقويم الأداء أو تقرير الكفاية بحيث لاتوضع العناصر أو الصفات الجيدة فى جانب وتوضع الصفات السيئة فى الجانب الآخر ، بل يتم وضع صفات جيدة وصفات سيئة معاً فى الجانب الأيمن مثلاً ، وتوضع أيضاً صفات جيدة وصفات سيئة فى الجانب الأيسر من النموذج ، الأمر الذى يجعل الرئيس الإدارى يفكر ويقارن قبل أن يضع تقديره لكل صفة بالنسبة لكل مرؤوسيه .

وبصفة عامة ، يمكن تفادى الوقوع فى هذا الخطأ ، وذلك بتحديد عناصر الكفاية تحديداً دقيقاً وبيان الوزن أو القيمة النسبية لكل عنصر ، بالإضافة إلى إخضاع تقويمات الرؤساء المباشرين للمراجعة والإعتماد من قبل سلطة أعلى يفضل أن تكون لجنة كلجنة شئون العاملين .

٣- العلاقات الشخصية .

تمارس عملية تقويم الأداء الوظيفى بواسطة بشر ، وتطبق أيضاً على بشر ، ومن ثمَّ يكون متوقعاً تأثر العملية بالعواطف البشرية : من حب وكراهية أو ميل ونفور ، أو احترام وإزدراء .

ونتيجة للتواجد والإحتكاك المستمر بين الرئيس ومرؤوسيه تتكون علاقات شخصية تتحكم - فى النهاية - فى نظرة كل للآخر ، فينعكس حب الرئيس على تقويمه لمن يحبه من مرؤوسيه فيمكن أن يعطيه تقديراً مرتفعاً . كما يمكن أن ينعكس كرهه لأحد مرؤوسيه فيعطيه تقديراً منخفضاً .

ويمكن تفادى الوقوع فى هذا الخطأ بالإهتمام بتحديد عناصر الكفاية تحديداً دقيقاً ، بالإضافة إلى إخضاع تقويمات الرئيس للرقابة والمراجعة من قبل سلطة محايدة ، نفضل أن تكون لجنة شئون الموظفين ، مع تقرير الرقابة القضائية على تقارير تقويم الأداء الوظيفى .

٤- اختلاف الأحاسيس .

تختلف ميول الموظفين وتتعدد مشاربهم ، وذلك نظراً لاختلاف بيئاتهم وظروفهم العائلية والشخصية . ويؤدى ذلك إلى الإختلاف فى التوجهات العامة ، فقد تختلف النظرة نحو بعض القيم والسلوكيات ، مما ينعكس بدوره على الرئيس الإدارى عند تقويمه لأداء موظفيه . فالرئيس الذى يأخذ قراراته بسرعة ودون روية أو تفكير ، لاشك أنه لايقوّم أحد مرؤوسيه تقويماً سليماً ، إذا كان هذا المرؤوس يميل إلى التفكير والمناقشة والتروى قبل اتخاذ القرار . والرئيس الصارم الذى يغالى فى التمسك بالإجراءات الروتينية ويطبقها تطبيقاً حرفياً ، لاينظر بعين الرضا والإرتياح لأحد مرؤوسيه إذا كان هذا المرؤوس مرناً واسع الصدر يراعى الإجراءات نصاً وروحاً دون تزمت أو مغالاة ، مما ينعكس بدوره على تقويم أدائه .

ومن ثمّ يمكن أن يؤدى اختلاف الأحاسيس Differing Perception إلى التأثير على موضوعية تقويم الأداء الوظيفى إلا أنه يمكن التخفيف من أثر ذلك بمراجعة التقويم بواسطة سلطة أعلى محايدة .

٥- التأثر بالأداء الحديث .

قد يعتمد الرئيس الإدارى عل الذاكرة - التى قد تخونه - عند تقويم أداء موظفيه ، الأمر الذى قد ينتهى إلى تقويم أداء الموظف وفقاً لمستوى أدائه فى الفترة الأخيرة قبل وضع التقويم دون تذكر مستوى أدائه فى الفترات السابقة ، خصوصاً وأن التقرير يتم وضعه - عادة - فى آخر السنة ولمرة واحدة ، ولكل الموظفين ، ومن ثم يمكن أن يقع الرئيس فى خطأ التأثر بمستوى الأداء الحديث للعمل .

ولتفادى الوقوع فى مثل هذا الخطأ ، نقترح إيجاد سجلات لدى الرئيس يسجل فيها مستوى أداء الموظف على فترات متقاربة ، كل أربعة أشهر مثلاً ، على أن يكون تقرير تقويم الأداء تسجيلاً فعلياً لمستوى أداء الموظف طوال السنة الموضوع عنها التقرير ، وبذلك يتحقق القياس المستمر لمستوى أداء الموظف العام ، ومع عدم التأثر بانخفاض أو ارتفاع مستوى أداء الموظف بسبب ظروف العمل أو الظروف الشخصية الطارئة .

٦- مؤثرات أخرى .

قد يتأثر تقويم الأداء الوظيفى بمؤثرات أخرى ، مثل مدة بقاء الموظف فى الوظيفة ، حيث يمكن أن يؤدى طول بقاء الموظف فى الوظيفة إلى تخفيض مستوى تقويم أدائه ، إما لعدم حماسه وفتور همته فى العمل ، أو لانطباع الرئيس عنه بضعفه وعدم قدرته على تحسين مستوى أدائه ، مستدلاً على ذلك بطول مدة بقائه فى الوظيفة .

ومن ناحية أخرى ، قد يتأثر المقوم بمنصب الموظف والصلاحيات الفعلية التى يتمتع بها ، فيميل إلى رفع مستوى تقويم أدائه ، إما طمعاً ورغبة ، أو خوفاً ورهبة .

ومن ناحية ثالثة ، قد يكون لعمر الموظف تأثير على تقويم أدائه ، فإذا كان الرئيس صغير السن نشطاً متحركاً والمرءوس كبير السن بطئ الحركة متأنياً ، لاشك أن ذلك سيؤثر على الرئيس عند تقويم أدائه ، والعكس يمكن أن يكون صحيحاً ويحدث أيضاً .

والواقع أن الأخطاء المحتمل وقوعها عند تقويم أداء الموظفين إن هى إلا أخطاء بشر ، ومن ثم يمكن تفاديها أو على الأقل التقليل من تأثيرها ، ويتحقق

ذلك بتقرير نماذج معينة لتقارير التقويم مع تحديد عناصر التقويم تحديداً دقيقاً ، وعلنية تقارير الأداء ، وتمكين الموظف من التظلم منها إدارياً وقضائياً ، وهو ما سنعالجه تفصيلاً فى موضعه من هذه الدراسة .

ولكن ماهى المواصفات التى يمكن بتوافرها إيجاد نظام جيد لتقويم الأداء الوظيفى ؟

١٧- ثانيا - عوامل تكفل موضوعية تقدير الكفاية .

يرى البعض "استحالة تحقيق الموضوعية فى تقدير الكفاية (١) عند تقويم أداء الموظف العام ، نظراً لأن العمل الإدارى يقوم على النشاط الذهنى غالباً ، مما يجعل من الصعب وضع معايير كمية أو زمنية لقياس الإنتاج ، كما يحدث فى الإنتاج الصناعى .

ومع عدم التقليل من صعوبة التقويم الموضوعى لأداء الموظف العام ، إلا أن ذلك لايُعد - فى تقديرنا - أمراً مستحيلاً ، كما أن أى صعوبات فى هذا الشأن لاتقلل من أهمية النظام وضرورته للوظيفة العامة نظراً للشئون الوظيفية المختلفة التى يمكن الإستفادة منه فيها ، فضلاً عن أن بعض أوجه النشاط الإدارى - وإن كانت قليلة وأهميتها محدودة - يمكن بصفة عامة تقويم أداء الموظف فيها طبقاً لمعيار معدل الإنتاج : كأعمال النظافة والصيانة ، أعمال الآلة الكاتبة ، التحاليل الطبية ، قيد وإثبات بعض التصرفات القانونية ، استخراج جوازات السفر ، استخراج رخص قيادة السيارات ، تصاريح العمل أو الشهادات الصحية أو شهادات الميلاد والوفاة ، فحص الملفات الضريبية ، إستلام قيمة الغرامات ،

---

(١) الدكتور حمدى أمين عبدالهادى ، رسالته السابق الإشارة إليها ، صفحة ٥٦٧ .

إستلام قيمة فواتير إستهلاك المياه والكهرباء والتليفون ... وغيرها من الأعمال الشبيهة .

أما أوجه النشاط الإدارى الأخرى - وتمثل الغالبية العظمى - التى يغلب عليها طابع الأعمال الذهنية والإشراف وتقديم الخدمات فإنه يمكن تقويم أداء الموظفين القائمين بها وفقاً لأسس عامة تتفق مع طبيعة وظروف ممارسة كل نشاط على أن يتم ذلك وفقاً لمعيار عام دقيق وثابت ومحدد ومعلن سلفاً ، مع تعدد المشاركين فى تقويم الأداء وحصولهم على تدريب كاف عليها قبل القيام بها ، فضلاً عن كفالة حق التظلم - إدارياً وقضائياً - فى حالة عدم قبول الموظف لنتيجة تقويم أدائه .

١٨- رأينـــا :

فى تقديرنا ، يمكن كفالة حد أدنى من الموضوعية عند تقويم أداء الموظف العام إذا توفرت العوامل التالية :

١- تحديد معيار دقيق وثابت لتقويم الأداء :

من المهم ، لكفالة موضوعية تقويم الأداء ، تحديد معيار تقويم الأداء وفقاً لأسس عامة محددة ومعلنة سلفاً ، بقانون أو بلائحة ، مما يوحد أسس تقويم الأداء لموظفى مختلف وحدات الجهاز الإدارى بالدولة ويبث الثقة ويحقق العدالة بينهم .

وبصفة عامة ، يجب أن تكون معايير أو مقاييس الأداء " ثابتة وصادقة ودقيقة ، إضافة إلى كونها عملية ومفيدة ، ومن المفترض أن توفر لنا مقاييس الأداء معلومات كافية تبرر تكلفة الحصول عليها ، ويفترض أن تكون ذات معنى

للأشخاص الذين يجرى تقييم أدائهم ، ويفترض أيضاً أن تكون وثيقة الصلة بأهداف الأفراد والمنظمة " ([1]) .

٢- تدريب واضعى تقارير تقويم الأداء :

يعتبر التدريب على نظام تقويم الأداء مسألة هامة فلن يحقق أى نظام لتقويم الأداء أهدافه مهما كان تصميمه جيداً إلا إذا قام بتطبيقه رؤساء يفهمونه جيداً ويلمون بأحكامه وإجراءاته ، ويستطيعون تطبيقها فعلاً ، فلئن كان فهم نظام تقويم الأداء يعتبر أمراً مهماً ، فإن الأهم هو القدرة على حسن تطبيق هذا النظام .

ويرى كتاب الإدارة العامة ([2]) ضرورة وضع برنامج تدريبى ، على أن يكون المتدربون هم الرؤساء الذين يقومون فعلاً بتقويم أداء الموظفين ، فضلاً عن رؤسائهم الذين يراجعون تقويمات الأداء أو يقومون بإعتمادها . مع التأكيد على أهمية تجميع الرؤساء الإداريين الذين يشغلون وظائف ذات مستويات مختلفة فى برنامج تدريبى واحد ، لأن ذلك يحقق نتائج أفضل من تلك التى يمكن الحصول عليها لو اقتصر البرنامج التدريبى على الرؤساء الذين يشغلون وظائف ذات مستوى واحد ، وذلك لتبادل الخبرات وتحقيق التفاهم وتوحيد المفاهيم فى هذا الشأن .

([1]) فرانك جى لاندى ، جيمس ال فار : قياس أداء العمل ، سابق الإشارة إليه ، مترجم ، صفحة ٤٢

([2]) راجع :

- الدكتور عاطف عبيد ، ادارة الأفراد والعلاقات الإنسانية ، ١٩٧١ ، صفحة ٣٢٧ ومابعدها .
- CHURDEN (Herbert J.), SHERMAN (Arthur W.): Personel management, 1959, p. 226.

وقد اقترح الكاتب باكارد "Packard" برنامجاً لتدريب المسئولين عن وضع تقويم الأداء الوظيفى تضمن مايلى ([1]) :

١- تحديد دقيق للهدف من تقويم الأداء .

٢- توضيح دقيق لمعانى العبارات المستخدمة فى نموذج التقويم .

٣- شرح النقاط والأوزان المستخدمة فى نموذج التقويم .

٤- بيان وسائل التغلب على الأخطاء الشائعة .

٥- توضيح كيفية استخدام وتفسير الحقائق المجمعة .

٦- ضرورة التدريب الدورى المتجدد .

وبإختصار ، يؤدى تدريب مقومى الأداء إلى فهم نظام التقويم ، من ناحية ، وتفادى وقوع خطأ عند تطبيقه ، من ناحية أخرى .

٣- مراجعة تقارير تقويم الأداء :

لضمان أن يكون تقويم الأداء تسجيلاً حقيقياً للأداء الفعلى للموظف العام ، يلزم وجود سجلات رسمية يسجل فيها أولاً بأول ، وفى مواعيد ثابتة ، وبإجراءات محددة سلفاً ومستوى أداء الموظف ، بحيث تكون مرجعاً للرئيس الإدارى عند إعداد تقرير تقويم الأداء ، فلايعتمد على ذاكرته التى قد لاتسعفه ، من ناحية ، أو تجعله يتذكر فقط مستوى أداء الموظف فى الفترة السابقة مباشرة على إعداد التقرير ، من ناحية ثانية .

([1]) راجع رسالة الدكتور فاروق عبدالبر ، سابق الإشارة إليها ، صفحة ٨٥ .

ولكن كان من المفضل أن يقوم الرئيس المباشر بتقويم أداء مرؤوسيه ، إلا أنه من المناسب أن تتم مراجعة التقرير بواسطة رئيس أعلى يكون له تعديل التقرير مع بيان أسباب التعديل ، على أن يعتمد التقرير رئيس إدارى أعلى ويحبذ أن تعتمد التقرير لجنة شئون الموظفين التى يقترح أن يكون من بين أعضائها متخصص فى القانون أو الأنظمة وذلك لضمان التحقق من سلامة الإجراءات وصحة تطبيق أحكام القانون عند وضع تقويم الأداء .

٤- كفالة حق التظلم :

لإقامة نظام فعال لتقويم الأداء الوظيفى ، يلزم توافر العلنية بالنسبة لمقياس أو معيار الأداء وعناصر الكفاية ووزن كل عنصر بالنسبة لكل الموظفين ، وذلك فضلاً عن إعلان صاحب الشأن بصورة من تقرير تقويم أدائه ليكون على بينة من أمره ، ولمراقبة سلامة التطبيق وموضوعيته .

ولما كان أى نظام عرضة لأن يساء تطبيقه إما لاعتبارات شخصية أو للخطأ فى الفهم أو التفسير أو لعدم مراعاة كل أحكامه . لذلك يصبح ضرورياً إتاحة الفرصة للموظف صاحب الشأن للتظلم الإدارى من قرار تقويم أدائه قبل صيرورته نهائياً . فإذا صدر القرار ، وقدر الموظف وجود مخالفة يكون من العدل - بل ومن المصلحة - إتاحة الفرصة له للجوء للقضاء ليكون حكمه فاصلاً وملزماً لكل من الإدارة وكذا موظفيها .

وتقرير حق التظلم الإدارى ، ثم الطعن القضائى إذا لم يُجد التظلم الإدارى ، يُعد ضمانة فعالة من ناحيتين .

- **النـاحية الأولى :**

سيكون تقرير حق التظلم الإدارى والطعن القضائى رادعاً للرؤساء الإداريين المكلفين بتقويم أداء مرؤوسيهم بما يمكن أن يجعلهم أقرب إلى الموضوعية لعلمهم بأن تقويماتهم ستكون محل مراجعة من جانب الرؤساء الإداريين الأعلى ، ثم محل رقابة قضائية إذا لم تُجد المراجعة الإدارية .

- **الناحية الثانية :**

يعد تقرير حق التظلم الإدارى ، ثم الطعن القضائى ضمانة فعالة يمكن أن تسهم فى منع الإنحراف والبعد عن الموضوعية ، فإذا حدث شئ من ذلك ، تكفل القضاء بتقرير الحق لصاحبه وإنزال حكم القانون الملزم على الجميع ، وذلك فضلاً عن أنه سيترتب على أحكام القضاء فى هذا الشأن وجود مجموعة من المبادئ القضائية يمكن أن تكون مرشداً موضوعياً للإدارة عند تطبيق النظام على موظفيها ، مع إشاعة جو الثقة والطمأنينة بين الموظفين بما يوفر مناخاً طيباً للإحساس بالمسئولية مما يرفع مستوى الأداء .

وبعد الإلمام بطرق تقويم الأداء الوظيفى ، وبيان الأخطاء المحتمل وقوعها عند وضع التقويم وكيفية تداركها يثور التساؤل عن الذين يخضعون لنظام تقويم الأداء الوظيفى : هل يخضع له جميع الموظفين ، أم يخضع له بعض الموظفين دون البعض الآخر ؟

السؤال إذن هو : كيف يتم تحديد الموظفين الذين يخضعون لنظام تقويم الأداء الوظيفى ؟

إجابة هذا السؤال هو حديث الفصل التالى .

الفصل الثانى

الموظفون الخاضعون لتقارير الكفاية

١٩- تقسيم .

لئن كان من الضرورى قياس أداء الموظف العام لمعرفة مدى قدرته على القيام بالأعمال الموكولة إليه ، والإلمام بمواطن القوة والضعف فى أدائه ، ليمكن وضع الموظف المناسب فى المكان المناسب ، فضلاً عن اختيار القادة الإداريين من بين الموظفين على أسس موضوعية ، الأمر الذى يجعل تقارير الأداء أو تقارير الكفاية تلعب دوراً هاماً فى هذا الشأن إلا أنه يثور السؤال التالى : هل يخضع جميع الموظفين لنظام تقويم الأداء ؟

اختلف الرأى حول تعميم نظام تقويم الأداء أو تقارير الكفاية ، فذهب رأى فى الفقه إلى المناداة بإخضاع جميع الموظفين لنظام تقارير تقويم الأداء ، بينما فضّل آخرون عدم إخضاع جميع الموظفين لنظام تقويم الأداء أو تقارير الكفاية بحيث لايخضع لهذا النظام كبار الموظفين (القيادات الإدارية) ، ولكل فريق حججه وأسانيده فى هذا الشأن .

وقد انعكس ذلك على التشريعات الوظيفية فى الدول المختلفة بحيث اتجه بعضها إلى عدم إخضاع كبار الموظفين لنظام تقويم الأداء ، أخذاً بالرأى الغالب فى الفقه .

وسنعرض تفصيلات ما سبق موضحين موقف الفقه وأسانيده على أن يعقب ذلك بيان الإتجاهات فى القانون المقارن ثم فى أنظمة الخدمة المدنية بدول مجلس التعاون الخليجى ، والدول العربية محل الدراسة المقارنة .

فما هو موقف الفقه ؟

٢٠- موقف الفقه :

اختلف الفقه - كما أسلفنا - حول هذه المسألة فنادى البعض بإخضاع جميع الموظفين لنظام تقارير الكفاية ، بينما اتجه الرأى الغالب إلى تفضيل عدم إخضاع كبار الموظفين لهذا النظام ، وكان لكل فريق أسانيده ، وذلك كمايلى (١) :

الرأى الأول - تعميم تطبيق نظام تقارير الكفاية :

يذهب هذا الرأى إلى أنه يجب عند تخطيط أى نظام لتقارير الكفاية أن يعمم النظام بالنسبة لجميع الموظفين فلاتستثنى أى فئة منهم ، حتى يشعر الجميع بأنهم محاسبون على نشاطهم الوظيفى ، وأن تقدمهم فى وظائفهم رهن بتفوقهم فى هذا النشاط ، ومن ثم لايركن الموظف العام إلى الخمول والكسل ، بل ينشط ويجتهد لتحقيق المزيد من التقدم فى أدائه الوظيفى (٢) .

---

(١) لمزيد من التفاصيل ، أنظر مؤلفنا : تقارير الكفاية ، دراسة مقارنة لنظام تقارير أداء الموظفين العموميين ، القاهرة ، ١٩٨٣ ، صفحة ٦٣ ومابعدها .

(٢) راجع ، الدكتور حمدى أمين عبدالهادى : نظرية الكفاية فى الوظيفة العامة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق بجامعة القاهرة ، ١٩٦٦ ، صفحة ٥٩٩ ومابعدها .

الرأى الثانى – عدم تعميم تطبيق نظام تقارير الكفاية :

يذهب هذا الرأى إلى أن المنطق يقتضى إعفاء بعض الموظفين من الخضوع لنظام تقارير الكفاية ، وذلك على أساس أنه "ليس من شك أن كبار الموظفين ، خاصة الذين يشغلون وظائف التوجيه والإشراف ، يجدون غضاضة فى قيام الإدارة بإخضاعهم لنظام تقارير الكفاية الذى يخضع له بقية الموظفين ، فالمفروض أن كبار الموظفين لم يصلوا إلى مناصبهم إلا على أساس ماظهر من كفاءتهم فى الماضى مما أدى إلى ثقة الإدارة بهم ، والمفروض أيضاً أن هؤلاء الموظفين ، وهم الذين يقومون بالإشراف والتوجيه شديدى الإدراك لمسئولياتهم ولارقيب عليهم سوى ضميرهم ووظيفتهم" (١) .

فكبار الموظفين هم أكبر رجال الإدارة " ولما تتمتع به الحكومة إزاءهم من سلطة تقديرية واسعة فى التعيين والترقية والعزل . وفى استخدام الإدارة لهذه السلطة تستند إلى اعتبارات معينة تقوم من حيث الواقع مقام التقييم بالنسبة لغيرهم من الموظفين " (٢) .

٢١- رأينـــا :

الواقع أن بعض هذه التبريرات محل نظر ، وذلك من ناحيتين :

الناحية الأولى :

لايقبل القول بإعفاء كبار الموظفين خاصة الذين يشغلون وظائف التوجيه والإشراف من الخضوع لنظام تقارير الكفاية على أساس أنهم يجدون غضاضة

---

(١) الدكتور حسن أحمد توفيق : الإدارة العامة ، القاهرة ١٩٧٥/١٩٧٦ ، صفحة ٣٤٢ .

(٢) الدكتور ماجد راغب الحلو : القانون الإدارى ، ١٩٨٧ ، صفحة ٣٠١ .

فى الخضوع لهذا النظام فخضوعهم أو عدم خضوعهم لنظام تقارير الكفاية يجب أن يقرر على أساس متطلبات الصالح العام وليس على أساس شعورهم الشخصى، فكبار الموظفين - كصغار الموظفين - يجب أن يعاملوا فى مجال الوظيفة العامة وفقاً لمتطلباتها ، وعلى قدم المساواة بين الجميع . وذلك مع وجوب كفالة الإحترام الكامل لكل الموظفين صغاراً وكباراً على حد سواء .

الناحية الثانية :

ليس دقيقاً ولا ملائماً القول بأنه لا رقيب على كبار الموظفين سوى ضميرهم ووظيفتهم ، ذلك أن الأصل العام هو خضوع جميع الموظفين للرقابة التى تقررها القوانين واللوائح ، وذلك فضلاً عن افتراض أن الجميع يخضعون أيضاً لرقابة ضميرهم لا فرق فى ذلك بين كبار الموظفين وصغارهم .

إلا أنه مما يتفق مع الواقع أيضاً أن نقرر أن كبار الموظفين لم يصلوا إلى وظائفهم إلا على أساس ما ظهر من كفاءتهم فى الماضى ، وطوال سنوات طويلة قد تصل إلى عشرين أو ثلاثين عاماً . وذلك فضلاً عن أنهم يقومون بوظائف الإشراف والتوجيه مما قد يطرح التساؤل عن مدى ملاءمة إخضاعهم لتقارير الكفاية .

وفى تقديرنا ، يجب إخضاع جميع الموظفين لنظام تقارير الكفاية ، تقريراً لمبدأ المساواة بينهم ، من ناحية ، وحفزاً لهم لمزيد من الكفاية فى أداء أعمالهم ، من ناحية أخرى . على ألا يخضع بعض كبار الموظفين الشاغلين للدرجات العليا فى قمة الجهاز الإدارى بالدولة لنظام تقارير الكفاية . وذلك نظراً لأنهم وصلوا لوظائفهم القيادية بعد سنين طويلة من الخدمة بالجهاز الإدارى خضعوا خلالها لنظام تقارير الكفاية ولعشرات السنين ، وأثبتوا كفايتهم فى أداء أعمالهم . وذلك

فضلاً عن أنهم يشغلون قمة درجات الجهاز الإدارى بالإختيار ، مما يجعلهم فى أعلى سلم الوظائف الإدارية ذات الطابع السياسى ، الأمر الذى قد يكون من الملائم معه عدم إخضاعهم لنظام التقارير وذلك فضلاً عن أن إخضاعهم لنظام تقارير الكفاية سيطرح مشكلة من سيقوم بوضع التقارير عنهم ، إذ أن تكليف الوزير بالقيام بهذه المهة قد يؤدى إلى التأثر بالإعتبارات السياسية وهو مايبعد عملية قياس الأداء عن العدالة والموضوعية .

ولكن ماهو موقف النظم الوظيفية المختلفة ؟

الإتجاه السائد فى النظم الوظيفية المعاصرة هو إخضاع جميع الموظفين لنظام تقويم الأداء أو تقارير الكفاية ، بينما تستثنى بعض الأنظمة شاغلى الوظائف العليا أو القيادات الإدارية ، مع اختلاف فيما يتعلق بتحديد فئة شاغلى الوظائف العليا .

ولتحديد الموظفين الخاضعين لنظام تقويم الأداء الوظيفى أو تقارير الكفاية فى القانون المقارن وفى أنظمة دول مجلس التعاون الخليجى ، سنقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث ، وذلك كمايلى :

المبحث الأول - الموظفون الخاضعون لتقارير الكفاية فى القانون المقارن .

المبحث الثانى - الموظفون الخاضعون لتقارير الكفاية فى قوانين دول مجلس التعاون الخليجى .

المبحث الثالث -حالات تخضع لأحكام خاصة .

المبحث الأول

الموظفون الخاضعون لتقارير الكفاية

فى القانون المقارن

اختلف موقف التشريعات الوظيفية فى هذا الشأن ، فظهر إتجاهان أيضا : يتمثل الإتجاه الأول فى إخضاع جميع الموظفين لنظام تقارير الكفاية ، بينما يتمثل الإتجاه الثانى فى عدم إخضاع جميع الموظفين لنظام تقارير الكفاية ، وهو الإتجاه الغالب .

٢٢- فى فرنسا :

ففى فرنسا مثلاً ، وبالرغم من التطورات المتلاحقة التى مرَّ بها نظام تقارير الكفاية ، إلا أنه يمكن القول أن أنظمة الوظيفة العامة وتعديلاتها المتتالية قد قررت جميعاً الأخذ بمبدأ واحد فى هذا الشأن هو إخضاع جميع الموظفين لنظام تقارير الكفاية (١) .

حيث نصت المادة ٣٨ من قانون ١٩ أكتوبر سنة ١٩٤٦ ، بشأن الوظيفة العامة على أن يمنح كل سنة ، لكل موظف فى الخدمة أو معار ، درجة رقمية

---

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع :-

- FOUQUET, P. La notation des fonctionnairds, R. adm., 1949, p. 479 .
- GREGOIRE, Roger, La fonction publique, 1954, p. 226 et s.
- PLANTEY, Alian, Traite Pratique de la fonction publique, Tome 2, p. 738 et s.
- SILVERA, Victor, La fonction publique et ses problemes actuels, 1969, p. 297 et s.

متبوعة بتقدير عام لبيان قيمته الوظيفية . وقد ألغى هذا القانون وحل محله النظام الجديد للوظيفة العامة الصادر بأمر ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ مكملاً بمرسوم ١٤ فبراير سنة ١٩٥٩ ، ووفقاً للمادة ٢٤ من هذا الأمر يوضع تقرير سنوى عن كل موظف بالأرقام مبيناً به أيضا التقدير العام للموظف وكفايته المهنية .

ومن ثمَّ يأخذ التشريع الفرنسى بمبدأ إخضاع جميع الموظفين لنظام تقارير الكفاية [١] ، إلا أن أسلوب التقدير يتطلب إعطاء الموظف تقدير رقمى يعبر عنه بالدرجات ، وتقدير عام يعبر عنه بكلمات تبين القيمة الوظيفية للموظف ككل وبيان مدى قدراته على شغل وظيفة أخرى أعلى . مع الأخذ فى الإعتبار مايقرره الفقه الفرنسى – وبحق – من أن نظام تقدير الكفاية يجب ألا يهدف إلى الكشف عن الإنسان فى ذاته بل يجب أن يكشف عن الموظف باعتباره موظفاً[٢].

٢٣ – فى الجزائر وتونس والمغرب :

تقرر أنظمة التوظف فى كل من الجزائر[٣] وتونس [٤] والمغرب أحكاماً

---

(١) المقصود بذلك هو إخضاع جميع الموظفين الذين يحكمهم نظام الوظيفة العام لنظام تقارير الكفاية ، وذلك نظراً لوجود فئات من الموظفين يخضعون لأنظمة وظيفية أخرى لها أحكامها فيما يتعلق بتقدير كفاية موظفيها .

(٢) أنظر مؤلف جريجوار ، سابق الإشارة إليه ، صفحة ٢٢٨ .

(٣) تنص المادة ٣٣ من الأمر رقم ٦٦ – ١٣٣ المؤرخ فى ٢ يونيو ١٩٦٦ المتضمن القانون الأساسى العام للوظيفة العمومية على مايلى : " إن التنقيط من حق السلطة التى لها حق التعيين والتى تخصص كل عام للموظف بناءً على اقتراح رئيس المصلحة نقطاً مرقمة يرفق بها التقدير العام الذى يبين القيمة المهنية للمعنى وطريقة أداء خدمته .." .

(٤) ينص الفصل ٢٣ من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٨ الخاص بالقانون الأساسى العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية ، على

مشابهة لأحكام القانون الفرنسى ، ومستمدة منه فيما يتعلق بتقارير كفاية موظفيها .

ففى المملكة المغربية ، ينص الفصل رقم (٢٨) من الظهير الشريف رقم (٠٠٨-٥٨-١) بتاريخ ٢٤ فبراير سنة ١٩٥٨ بشأن النظام الأساسى العام للوظيفة العمومية على مايلى " تعطى كل سنة للموظف المباشر لوظيفته أو الملحق بإدارة أخرى نقطاً بالأرقام مصحوبة بنظرة عامة ، يفصح فيه عن قيمته المهنية ولا يختص بحق إعطاء النقط المذكورة إلا رئيس الإدارة ، وتوضع هذه النقط على بطاقة سنوية معدة لهذه الغاية تضاف إلى ملف كل موظف " .

ومن ثم يقرر النظام المغربى إخضاع كل موظف لنظام تقارير الكفاية ، سواء كان فى الخدمة أو كان معاراً للعمل بإدارة أخرى .

ووفقاً لنص المادة ٥٠ من لائحة الخدمة المدنية بالسودان ، يخضع جميع الموظفين لنظام تقارير الكفاية .

ومن ناحية أخرى ، لايخضع جميع الموظفين فى دول أخرى لنظام تقارير الكفاية ، حيث يخضع لها البعض دون البعض الآخر :

ففى الولايات المتحدة الأمريكية ، كان النظام الموحد لتقارير الكفاية يسرى على كل الموظفين الخاضعين لقانون ترتيب الوظائف الصادر سنة ١٩٢٣ ، ووفقاً لقانون تقدير الأداء الصادر فى سبتمبر ، والذى طبق إبتداءً من ديسمبر سنة ١٩٥٠ ، أعطى لكل وحدة إدارية سلطة وضع نظام أو أكثر لتقارير الكفاية

مايلى : " يعطى كل سنة لكل موظف فى حالة مباشرة أو إلحاق عدد جملى مرقم متبوعاً بتقدير عام يعبر عن قيمته المهنية وكذلك عن أهليته واستحقاقه للترقية " .

على أن يخضع جميع الموظفين لنظام تقارير الكفاية باستثناء الموظفين المعينين بقرار من رئيس الجمهورية ([1]) .

وفى بعض الدول العربية ([2]) يسود أيضاً الإتجاه الثانى المتمثل فى عدم إخضاع جميع الموظفين لنظام تقارير الكفاية (فيستثنى موظفو الإدارة العليا أو القيادات الإدارية) :

ففى ليبيا ، يخضع جميع الموظفين لنظام تقارير الكفاية عدا ما استثنى منهم من ذلك عند التعيين بقرار جمهورى .

٢٤ - فى المملكة الأردنية الهاشمية .

فى المملكة الأردنية الهاشمية ، كان نظام الخدمة المدنية القديم الصادر سنة ١٩٦٦ يقرر خضوع جميع الموظفين لنظام تقارير الكفاية حتى الدرجة الثالثة ، أى أنه كان يستثنى شاغلو الدرجات فوق الثالثة من الخضوع لنظام تقارير الكفاية . وفى النظام الجديد للخدمة المدنية رقم (١) لسنة ١٩٨٨ ، تنص المادة ٤٧/أ على مايلى : "بإستثناء موظفى الفئتين العليا والأولى يتم تقييم أداء سائر الموظفين لأعمالهم ومهامهم الوظيفية وكفاءاتهم وقدراتهم على أدائها وإنجازهم لها وانتاجهم فيها وسلوكهم أثناء قيامهم بها وعلاقتهم مع رؤسائهم ومرؤوسيهم

([1]) لمزيد من التفاصيل ، راجع :
- الدكتور حمدى أمين عبدالهادى ، رسالته سابق الإشارة إليها صفحة ١١٠ ومابعدها .
- الدكتور زكى محمود هاشم : دراسة الطرق المختلفة لقياس كفاءة الموظفين والمستخدمين والعاملين فى الأجهزة الإدارية بالدول العربية ، ١٩٧٢ ، صفحة ٤٧ ومابعدها .

([2]) أنظر مؤلف الدكتور زكى محمود هاشم ، سابق الإشارة إليه ، صفحة ٩٦ ومابعدها .

وزملائهم والمواطنين بموجب تقارير سنوية تحدد فيها التقديرات الخاصة بذلك التقييم وفقاً لأحكام هذا النظام" . علماً بأن الفصل الرابع من نظام الخدمة المدنية الأردنى الجديد يقسم الموظفين إلى ثلاث فئات هى : الأولى ، الثانية ، والثالثة . ويقسم الفئة الأولى إلى درجتين ، ويقسم الفئة الثانية إلى ثمان درجات ، بينما يقسم الفئة الثالثة إلى عشر درجات . وتضم الفئة العليا ثلاث مجموعات من الوظائف يعتبر شاغلوها فى قمة الجهاز الإدارى بالدائرة أو الوحدة الإدارية كقاضى القضاة ورئيس ديوان المحاسبة ورئيس ديوان الخدمة المدنية ، والأمين العام لرئاسة الوزراء ، وسكرتير مجلس الوزراء ، والأمين العام للوزارة والمحافظ فى وزارة الداخلية . بينما تشمل الفئة الأولى الوظائف القيادية ولايعين فى أى منها إلا من كان يحمل الشهادة الجامعية الأولى ، كحد أدنى .

٢٥ - فى الجمهورية العربية اليمنية .

فى الجمهورية العربية اليمنية ، تنص المادة ٢٠ من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ بشأن نظام موظفى الدولة على أن " يخضع لنظام التقارير السنوية جميع الموظفين لغاية الدرجة الثالثة ... " أى أن شاغلى الوظائف القيادية - وهم الذين يشغلون الدرجة الثانية فما فوق - لايخضعون لنظام تقارير الكفاية . علماً بأن قانون موظفى الدولة اليمنى يقسم الوظائف من حيث نوعياتها الرئيسية إلى ست مجموعات هى (١) :

---

(١) كانت المادة الثامنة من القانون المذكور تقسمها إلى خمس مجموعات فقط ، هى مجموعة الوظائف العليا ، مجموعة الوظائف التخصصية ، مجموعة الوظائف الإدارية ، =

١- مجموعة الوظائف الإدارية العليا .
٢- مجموعة الوظائف التخصصية .
٣- مجموعة الوظائف الكتابية .
٤- مجموعة الوظائف الفنية .
٥- مجموعة الوظائف الحرفية .
٦- مجموعة وظائف الخدمات المعاونة .

ولئن كانت القاعدة فى الدول العربية السابق الإشارة إليها هى إخضاع جميع الموظفين لنظام تقارير الكفاية أو الأداء ، مع استثناء شاغلى الوظائف العليا ، على إختلاف فى تحديد هذه الوظائف ، فإن الوضع فى جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية ([1]) يختلف عن ذلك تماماً ، حيث يخضع جميع الموظفين لنظام تقارير الكفاية ، وذلك بإستثناء شاغلى وظائف الخدمة المعاونة .

٢٦ - فى مصر .

وفى مصر ([2])، كانت القاعدة العامة التى سادت قوانين التوظف المصرية المتعاقبة هى إخضاع معظم العاملين المدنيين بالدولة لنظام تقارير الكفاية أو

= مجموعة الوظائف الفنية والحرفية ، ومجموعة وظائف الخدمات المعاونة ، إلا أن هذه المادة قد عدلت بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨١ على النحو الوارد بالمتن .

([1]) نلفت النظر إلى أنه قد تمت وحدة بين دولتى اليمن - أخيراً - وأصبحتا دولة واحدة .

([2]) لمزيد من التفاصيل ، راجع مؤلفنا : تقارير الكفاية دراسة مقارنة لنظام تقارير أداء الموظفين العموميين ، القاهرة ، ١٩٨٣ ، صفحة ٦٦ ومابعدها .

الأداء ، حيث يخضع لها جميع العاملين عدا شاغلى الوظائف العليا ، وذلك على خلاف فى الأحكام التفصيلية فيما يتعلق بتحديد شاغلى الوظائف العليا التى لاتخضع لنظام تقارير الكفاية :

فالقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، بشأن موظفى الدولة ، قد أورد هذه الأحكام فى المواد ٣٠ و ٣٢ و ٣٣ منه ، وفيما يتعلق بالخاضعين لنظام تقارير الكفاية تعدلت نصوصه فى هذا الشأن أكثر من مرة : ففى البداية أخضع القانون لنظام تقارير الكفاية " جميع الموظفين عدا رؤساء المصالح والموظفين الذين فى درجة مدير عام فما فوقها " ، ثم عدل النص بمقتضى القانون رقم ٥٧٩ لسنة ١٩٥٣ فأصبح يخضع لنظام تقارير الكفاية جميع الموظفين لغاية الدرجة الثالثة ، وهو ذات الحكم الذى أبقى عليه تعديل القانون وفقاً للقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧.

أما القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بشأن العاملين المدنيين بالدولة فقد أخضع لنظام تقارير الكفاية جميع العاملين لغاية وظائف الدرجة الثالثة ، بينما أخضع القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ جميع العاملين لنظام تقارير الكفاية ، وذلك عدا شاغلى وظائف الإدارة العليا وشاغلى الفئة التى يبدأ مربوطها بمبلغ ٨٧٦ جنيهاً سنوياً (وهى الفئة الأولى بالمستوى الأول ، وتعادل الدرجة الأولى فى القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة) .

أما القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، فقد نصت المادة ٢٨ منه على أن يقتصر تقدير كفاية الأداء على العاملين الشاغلين لوظائف الدرجة الأولى فما دونها (١) . أى أن شاغلى درجات الوظائف العليا

---

(١) تجدر الإشارة إلى أن قانون العاملين بالقطاع العام فى مصر رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ قد أخذ بذات القاعدة فى المادة ٢٤ منه .

لايخضعون لنظام تقارير الكفاية ([1]) ، مع الإشارة إلى ما قررته المادة ٣٠ من اللائحة التنفيذية لقانون العاملين المدنيين بالدولة حيث نصت على أن " يقدم الرؤساء عن شاغلى الوظائف العليا بيانات تتعلق بالنواحى الفنية والإدارية فى مباشرة أعمالهم وذلك مرتين فى السنة للإستهداء بهاعند ترشيحهم إلىالوظائف الأعلى " .

ويلاحظ أن البيانات التى أوجب المشرع المصرى تقديمها بالنسبة لشاغلى الوظائف الأعلى ، وإن كانت تُعدُّ إحدى الأسس لترقيتهم للوظائف الأعلى ، إلا أنها ليست تقارير كفاية ، ومن ثمَّ فهى لاتخضع للنظام القانونى لتقارير الكفاية .

إلا أنه قد حدث تعديل جوهرى على الحكم السابق ، فوفقاً لتعديلات نظام العاملين المدنيين بالدولة بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ أصبحت "بيانات الأداء" بمثابة تقارير كفاية وتأخذ حكمها ، حيث تقرر أن يكون قياس كفاية الأداء ، بالنسبة لشاغلى الوظائف العليا على أساس ما يبديه الرؤساء بشأنهم سنوياً من بيانات تعتمد من السلطة المختصة وتودع بملفات خدمتهم .

ثم تدخل المشرع بالقانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٩٢ معدلاً المادة ٢٨ من قانون العاملين المدنيين بالدولة بالنص على مايلى : " ويكون قياس كفاية الأداء بالنسبة لشاغلى الوظائف العليا على أساس ما يبديه الرؤساء بشأنهم سنوياً من بيانات تعتمد من السلطة المختصة وتودع بملفات خدمتهم " .

([1]) نشير إلى أن وظائف الإدارة العليا فى القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ كانت : مدير عام ، وكيل وزارة ، وكيل أول وزارة . وطبقاً للقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٨٣ بتعديل قانون العاملين المدنيين بالدولة ، كانت: الممتازة ، العالية ، مدير عام ثم عادت للتقييم الأول: مدير عام ، وكيل وزارة ووكيل أول وزارة ، وذلك طبقا لأحكام القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٨٤ .

ومن ثمَّ تكون بيانات الرؤساء عن شاغلى الوظائف العليا " بمثابة تقارير كفاية " عنهم ، لكنها لاتخضع لذات النظام القانونى المقرر لتقارير الكفاية عن شاغلى الوظائف من الأولى فما دونها .

ووفقاً لقرار وزير شئون مجلس الوزراء ووزير الدولة للتنمية الإدارية رقم ٥٥٤٦ لسنة ١٩٨٣ بتاريخ ١٩٨٣/١١/٢١ عدلت المادة ٣٠ من اللائحة التنفيذية لقانون العاملين المدنيين بالدولة ، فأصبح نصها كالآتى :

" يقدم الرؤساء عن شاغلى الوظائف العليا بيانات سنوية تتعلق بالنواحى الفنية والإدارية والقيادية فى مباشرتهم لأعمالهم " .

ولكن ماهى أحكام تقارير كفاية شاغلى الوظائف العليا ؟

استقر مجلس الدولة – قضاءً وفتوى – على تقرير بعض الأحكام العامة فى هذا الشأن من أهمها :

أولا – قياس كفاية شاغلى الوظائف العليا تكون بذات مراتب تقارير الكفاية المقررة لشاغلى وظائف الدرجة الأولى فما دونها .

وهو ماتقرره الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بقولها " إن هذا الموضوع عرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة فى ١٩٨٧/٤/١ فاستعرضت المادة ٢٨ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين المدنيين بالدولة المعدل بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ التى تنص على أن تضع السلطة المختصة نظاماً يكفل قياس كفاية الأداء الواجب تحقيقه بما يتفق مع طبيعة نشاط الوحدة وأهدافها ونوعية الوظائف ... ويعتبر الأداء العادى

هو المعيار الذى يتخذ أساساً لقياس كفاية الأداء ويكون تقدير الكفاية بمرتبة ممتاز أو جيد أو متوسط أو ضعيف .... ويقتصر وضع تقارير الكفاية على العاملين الشاغلين لوظائف الدرجة الأولى فما دونها ، ويكون قياس كفاية الأداء بالنسبة لشاغلى الوظائف العليا على أساس ما يبديه الرؤساء بشأنهم سنوياً من بيانات تعتمد من السلطة المختصة وتودع بملفات خدمتهم ....

كما استعرضت نص المادة ٣٠ من اللائحة التنفيذية لقانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بقرار لجنة شئون الخدمة المدنية رقم ١٩٧٨/٢ والمعدلة بقرار وزير شئون مجلس الوزراء ووزير الدولة للتنمية الإدارية رقم ٥٥٤٦ لسنة ١٩٨٣ التى تنص على أن يقدم الرؤساء عن شاغلى الوظائف العليا بيانات سنوية متصلة بالنواحى الفنية والإدارية والقيادية فى مباشرتهم لأعمالهم وتعرض هذه البيانات على السلطة المختصة لاعتمادها وإيداعها بملف العامل ، وكذلك المادة ٣١ من ذات اللائحة التى تنص على أن " لايجوز تقدير كفاية العاملين من الفئات المبينة فيما يلى بمرتبة ممتاز ...... " العامل من شاغلى الوظائف العليا الذى وقع عليه أى جزاء خلال العام الذى يوضع عنه بيان كفاية الأداء ...... " .

واستبان لها أن القانون رقم ٤٧ لسنة ٧٨ ولائحته التنفيذية قد نظم كيفية تقدير شاغلى الوظائف العليا ، وذلك عن طريق البيانات السنوية المتصلة بالنواحى الفنية والإدارية والقيادية لشاغلى هذه الفئة من الوظائف التى تقدم من رؤسائهم وتعتمد من السلطة المختصة وتودع بملفات خدمتهم بإحدى المراتب الواردة فى القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وهى ممتاز أو جيد أو متوسط أو ضعيف وفى هذا المجال حظرت اللائحة التنفيذية تقدير كفاية أى من شاغلى الوظائف المشار إليها بمرتبة ممتاز إذا ما وقع عليه أى جزاء خلال العام الذى يوضع عنه بيان الكفاية... " .

ومن حيث أن الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع سبق وأن استظهرت بجلستها المنعقدة فى ١٩٨٧/١١/١٩ أن القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بعد تعديله بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ أخضع شاغلى الوظائف العليا لنظام قياس كفاية الأداء على أساس ما يبديه الرؤساء بشأنهم سنوياً من بيانات تعتمد من السلطة المختصة شأنهم فى ذلك شأن العاملين الشاغلين لوظائف الدرجة الأولى وما دونها ، وأجاز فى لائحته التنفيذية تقدير بيان كفاية الأداء لشاغلى الوظائف العليا بذات مراتب تقارير الكفاية المقررة لشاغلى الدرجة الأولى فما دونها ومنها مرتبة ممتاز وانتهت إلى استحقاق شاغلى هذه الفئة من الوظائف للعلاوة التشجيعية التى استلزم المشرع لمنحها حصول العامل على تقرير كفاية بمرتبة ممتاز عن العامين الأخيرين .

ومن ثمَّ فإن بيانات كفاية الأداء لشاغلى الوظائف العليا تخضع لذات مراتب تقارير الكفاية المقررة لشاغلى الدرجة الأولى فما دونها .

لذلك انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع إلى أن قياس كفاية شاغلى الوظائف العليا تكون بذات مراتب تقارير الكفاية المقررة لشاغلى وظائف الدرجة الأولى فما دونها (1) .

ثانياً – قياس كفاية الأداء بالنسبة لشاغلى الوظائف العليا يكون على أساس مايبديه رؤساؤهم من ملاحظات وبيانات سنوية تتعلق بالنواحى الفنية ، الإدارية والقيادية ، فى مباشرتهم لأعمالهم تعتمد من السلطة المختصة ، كما أن مديرى ووكلاء المديرية بوحدات الإدارة المحلية يكون تابعاً بحسب الأصل لوزارته المختصة فى كل ما يتعلق بشئونه الوظيفية من ندب أو نقل أو إعارة أو ترقيات ، أدبية أو مادية ، أو فيما يخص اعتماد تقارير كفايته السنوية .

---

(1) ملف ٣٥٥/٦/٨٦ ، جلسة أول ابريل ١٩٨٧ .

وهو ماتقرره المحكمة الإدارية العليا بقولها : " ومن حيث أن الطعن يقوم على أسباب حاصلها مخالفة الحكم المطعون فيه للقانون والخطأ فى تطبيقه وتأويله ذلك لأن التعديل الذى أجراه القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ على القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بنظام الحكم المحلى لم يمس الإختصاصات المخولة للمحافظ ، بالنسبة لجميع العاملين المدنيين فى نطاق المحافظة فى الجهات التى نقلت اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية ، ومن ثمَّ فإن الإختصاص فى اعتماد تقريرى كفاية الأداء المطعون عليهما يظل معقوداً للمحافظ وليس للوزير عملاً بصريح نص المادة ٢٧ مكرراً المضافة بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ المشار إليه ، وأن ما ذهب إليه الحكم المطعون فيه - أن المواعيد التى حددها نص المادة ٢٨ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ليست إجراءً جوهرياً يترتب على مخالفته البطلان - يخالف صريح النص ويتعارض مع هدف المشرع إذ أن هذه المواعيد جاءت بصيغة الوجوب والإلزام ويترتب على مخالفتها البطلان . ولما كان تقريرا كفاية الأداء المطعون عليهما عن عامى ٨٣ و ١٩٨٤ قد وضعا واعتمدا وأخطر بهما الطاعن فى شهر أكتوبر ١٩٨٥ ، الأمر الذى يترتب عليه بطلانهما ، كما أن ما انتهى إليه الحكم من تبعيته أصلاً للوزارة فى كل مايختص بترقياته المالية والأدبية ، وما يتفرع عنها وأخصها قياس كفاية الأداء أمر يتعارض مع صريح نص المادة ٣٢ من القانون رقم ١٩٧٨/٤٧ المشار إليه ، والتى تقضى أنه فى حالة إعارة العامل أو ندبه أو تكليفه تختص بوضع التقرير النهائى عنه الجهة التى قضى بها المدة الأكبر من السنة التى يوضع عنها التقرير ، وإذ قضى السنتين اللتين وضع عنهما التقريران المطعون عليهما فى وحدات الحكم المحلى التابعة لمحافظة القاهرة فتكون محافظة القاهرة هى المختصة بإعتماد تقريرى الكفاية المطعون عليهما .

وأضاف الطاعن أن الحكم المطعون فيه قد شـابه فساد فـى الإستدلال ، إذ استدل علـى صحـة الأسباب التـى أوردهـا معـه التقريرين ، وما وجـه إليـه مـن سلبيات في العمل وتشدده فى التعامل مـع المرؤوسين بمـا ورد فـى تظلمـه بـأن رئيسه المباشر يفتح الباب للعاملين بما يجعلهم يلجأون إليه فيما كان يتعين عرضه قبلاً عليه ، واستدلت على سلبيته فى فهمه للنظم الإداريـة بتوقيعـه علـى مكاتبات وردت من الجهات الأعلى يختص بها الرئيس المباشر ، وهو استدلال فاسد لأن توقيعه على المكاتبات كان بصفته منتدباً للقيام بعمـل رئيسـه المباشـر حـال غيابـه بقرار من ذلك الرئيس ، كما أن اعتراضه فى تظلمه على أن رئيسه المباشر يفتح الباب للعاملين يدل على فساد النظام الإدارى الذى يتبعـه ذلـك الرئيس لأنـه يتيـح الفرصة للعاملين من ضعاف النفوس إلى إتباع وسائل النفاق والـدس للتهـرب مـن الإنضباط والجدية فى العمل ، يضاف إلى ذلك أن مثل هذه الأمور العادية يتفهمها موظـف صغير ولا يتصـور أن تغيـب عـن الطـاعن أو أن تكـون سـبباً لاتهامـه بالسلبية فى فهمه للنظـم الإداريـة واللوائـح الفنيـة البحتـة ، واستطرد الطـاعن أن الحكم المطعون فيه لم يكفل له حقه فى الدفاع حيث طلب فـى مذكرتـه المودعـة بجلسة ١٩٨٧/١٠/٢٨ فى الدعوى رقم ١٥٤٧ لسنة ٤٠ ق ضـم بعـض القضايـا والقرارات التى تكشـف عـن انحـراف مـن التقريريـن المطعـون عليهمـا ، إلا أن المحكمة لم تُجبه إلى هذا الطلب .

ومن حيث أنه فيما يختص بتقريرى قياس كفاية المدعى عن عـامى ٨٣ و ١٩٨٤ المطعون عليهما فإنـه لمـا كـانت المـادة ٧٨ مـن نظـام العـاملين المدنييـن بالدولة الصادر بالقـانون رقـم ٤٧ لسـنة ١٩٧٨ معدلاً بالقـانون رقـم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ تنص على أن " تضـع السـلطة المختصـة نظامـاً يكفل قيـاس كفايـة الأداء الواجب تحقيقه بما يتفق مع طبيعة نشاط الوحـدة وأهدافهـا ونوعيـة الوظـائف بهـا

ويكون قياس الأداء مرة واحدة خلال السنة قبل وضع التقرير النهائى .... ويعتبر الأداء العادى هو المعيار الذى يؤخذ أساساً لقياس كفاية الأداء ويكون تقدير الكفاية بمرتبة ممتاز أو جيد أو متوسط أو ضعيف .... ويكون وضع التقارير النهائية عن سنة تبدأ من أول يناير وتنتهى فى آخر ديسمبر وتقدم خلال شهرى يناير وفبراير وتعتمد خلال شهر مارس .... ويكون قياس كفاية الأداء بالنسبة لشاغلى الوظائف العليا على أساس ما يبديه الرؤساء بشأنهم سنوياً من بيانات تعتمد من السلطة المختصة وتودع بملفات خدمتهم .

وتنص المادة ٣٠ من اللائحة التنفيذية لقانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أن " يقدم الرؤساء عن شاغلى الوظائف العليا بيانات سنوية تتعلق بالنواحى الفنية والإدارية والقيادية فى مباشرتهم لأعمالهم وتعرض هذه البيانات على السلطة المختصة لاعتمادها وإيداعها بملف العامل " .

ومن حيث أن المادة ٩٦ من اللائحة التنفيذية لقانون نظام الإدارة المحلية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ - المعدلة بالقرار رقم ٣١٤ لسنة ١٩٨٣ - تنص على أن " يكون شغل وظائف مديرى ووكلاء المديريات بقرار من الوزير المختص بالإتفاق مع المحافظ وتدرج بموازنة الوزارة المختصة على سبيل التذكار على أن تدرج الإعتمادات المالية اللازمة لمرتباتهم ومخصصاتهم بموازنات وحدات الحكم المحلى المختصة ، ولايجوز نقل أى من هؤلاء أو ترقيته إلا بعد أخذ رأى المحافظ المختص " .

ومن حيث أن مؤدى النصوص المشار إليها أن قياس كفاية الأداء بالنسبة لشاغلى الوظائف العليا يكون على أساس ما يبديه رؤساؤهم من ملاحظات وبيانات سنوية تتعلق بالنواحى الفنية والإدارية والقيادية فى مباشرتهم لأعمالهم تعتمد من السلطة المختصة .

ومن حيث أنه لما كانت وظائف مديرى ووكلاء المديريات والدرجات المقابلة لهذه الوظائف ليست من وظائف المديريات بوحدات الإدارة المحلية وإنما تندرج بموازنات الوزارات المختصة ويكون شغلها بقرار من الوزير المختص ، بعد الإتفاق مع المحافظ ، ومن ثمَّ فإن كلاً من مديرى ووكلاء المديرية بوحدات الإدارة المحلية يكون تابعاً - بحسب الأصل - لوزارته المختصه فى كل مايتعلق بشئونه الوظيفية من ندب أو نقل أو إعارة وترقيات أدبية ومادية أو فيما يخص اعتماد تقارير كفايته السنوية .

ومن حيث إن الثابت أن المدعى كان يشغل وظيفة مدير عام الإدارة العامة بالوايلى إعتباراً من ١٩٨٢/٣/١ ، وأن درجة مدير عام التى يشغلها بدرجة بموازنة الديوان العام بوزارة الشئون الإجتماعية ، وظل يمارس أعمال هذه الوظيفة إلى أن نقل وكيلاً لمديرية الشئون الإجتماعية بمحافظة القاهرة إعتباراً من ١٩٨٤/٤/١٥ بقرار وزيرة الشئون الإجتماعية رقم ١٩٨٤/١١ ، ومن ثمَّ يكون المدعى تابعاً بحسب الأصل لوزارة الشئون الإجتماعية وتكون وزيرة الشئون الإجتماعية هى المختصة باعتماد البيانات المتعلقة بقياس كفاية أدائه .

وبناءً على ماتقدم ، ولما كان الثابت من تقريرى الكفاية عن عامى ٨٣ ، ١٩٨٤ المطعون فيهما أنهما قد أعدا بمعرفة مدير مديرية الشئون الإجتماعية بالقاهرة واعتمدا من وزيرة الشئون الإجتماعية ، ومن ثمَّ يكون هذا الإعتماد قد صدر من السلطة المختصة التى عناها القانون بذلك ، وإذ انتهى الحكم المطعون فيه إلى هذه النتيجة - وبصرف النظر عن الأسباب التى قام عليها - يكون قد أصاب وجه الحق والقانون ، ومن ثمَّ فإن الطعن عليه من هذا الوجه يكون على

غير أساس سليم من القانون " ([1]) .

٢٧ - الوضع بدول الدراسة المقارنة .

ويمكن تلخيص الوضع فى أنظمة الخدمة المدنية بالدول محل الدراسة المقارنة ، فيما يتعلق بالموظفين الخاضعين لنظام تقارير تقويم الأداء الوظيفى أو تقارير الكفاية ، كمايلى :

اسم الدولة	الموظفون الخاضعون للتقويم	الموظفون غير الخاضعين
١- فرنسا	جميع الموظفين الخاضعين لنظام الوظيفة العامة	-
٢- الجزائر	جميع الموظفين الخاضعين لنظام الوظيفة العمومية	-
٣- تونس	جميع الموظفين الخاضعين لقانون أعوان الدولة	-
٤- المغرب	جميع الموظفين الخاضعين لنظام الوظيفة العمومية	-
٥- السودان	جميع الموظفين الخاضعين لنظام الخدمة المدنية	-
٦- مصر	جميع الموظفين الخاضعين لنظام العاملين المدنيين	-
٧- الأردن	الموظفون من غير شاغلى الفئتين العليا والأولى	شاغلو الوظائف القيادية (الفئتان العليا والأولى)
٨- اليمن	الموظفون حتى الدرجة الثالثة	شاغلو الوظائف القيادية (درجة ثانية فما فوق)

([1]) حكم المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم ٨٧٥ لسنة ٣٦ ق جلسة ١٩٩٢/٢/٢٩ .

ومما سبق يتضح لنا أن الإتجاه السائد فى القانون المقارن هو خضوع جميع الموظفين لنظام تقارير تقويم الأداء الوظيفى أو تقارير الكفاية ، وهو الإتجاه الذى تأخذ به أنظمة الوظيفة العامة أو الخدمةالمدنية فى كل من : فرنسا ، الجزائر ، تونس ، المغرب ، السودان ومصر . بينما يأخذ النظامان الأردنى واليمنى بالإتجاه الثانى الذى يستثنى شاغلى الوظائف القيادية من الخضوع لنظام تقارير تقويم الأداء الوظيفى ، حيث يستثنيان شاغلى الوظائف القيادية من الخضوع لنظام التقارير ، وتتمثل الوظائف القيادية فى شاغلى الفئتين العليا والأولى فى النظام الأردنى ، بينما تتمثل الوظائف القيادية فى شاغلى الدرجة الثانية فما فوق فى النظام اليمنى .

فما هو الوضع فى قوانين دول مجلس التعاون الخليجى ؟

هذا ما سنحاول بيانه تفصيلاً فى المبحث التالى .

المبحث الثانى

الموظفون الخاضعون لتقارير الكفاية

فى أنظمة دول مجلس التعاون الخليجى

مع السيطرة على مصادر الثروة الوطنية والرغبة فى إحداث التنمية فى مختلف المجالات ، بقصد تحقيق التقدم والرفاهية للشعوب ، اهتمت الدول الخليجية بشئون الخدمة المدنية باعتبار العنصر البشرى أداة التنمية ومن أهم مجالاتها .

ومن ثمَّ اتجهت الدول الخليجية إلى تنمية الإنسان الخليجى ، بصفة عامة ، والموظف العام ، بصفة خاصة ، وذلك فى إطار النهضة الشاملة فى هذه الدول . فكانت الوظيفة العامة من أولى المجالات التى صدرت فيها القوانين أو الأنظمة لوضع أحكامها ، مع الإهتمام بوضع الضوابط التى تمكن من قيام الموظفين بواجباتهم وتقديم الخدمات فى يسر وبكفاية فاتجهت أنظمة الخدمة المدنية بدول مجلس التعاون الخليجى إلى التأكد من كفاية الموظف العام وقدرته على أداء واجباته فأخضعت الموظفين لنظام تقويم الأداء الوظيفى أو تقارير الكفاية ، مع مراعاة وضع شاغلى الوظائف القيادية ، مما يثير السؤال التالى :

من هم الموظفون الخاضعون لنظام تقارير الكفاية بدول مجلس التعاون الخليجى ؟

لم تأخذ قوانين الخدمة المدنية بدول مجلس التعاون الخليجي باتجاه واحد في هذا الشأن ، بل أخذ بعضها بالإتجاه الأول ، بينما أخذ الآخر بالإتجاه الثاني ، فأخذت بعض قوانين الخدمة المدنية بدول مجلس التعاون الخليجي بالإتجاه الذي يخضع جميع الموظفين لنظام تقارير الكفاية عدا شاغلي الوظائف القيادية ، مع اختلاف في تحديد من يُعتبر من شاغلي الوظائف القيادية .

٢٨- في الإمارات العربية المتحدة :

نصت المادة ٢٢ من القانون رقم ٨ لسنة ١٩٧٣ في شأن الخدمة المدنية في الحكومة الإتحادية على مايلي : " يقدم عن كل موظف من موظفي الحلقتين الثانية والثالثة في شهر يناير من كل عام تقرير عن عمله وسلوكه خلال العام الميلادي السابق ... " .

ومن ثمَّ يخضع لنظام تقارير الكفاية ، وفقاً للقانون الإماراتي ، جميع موظفي الحلقتين الثانية والثالثة ، بينما لايخضع لنظام تقارير الكفاية موظفو الحلقة الأولى ، فضلاً عن شاغلي وظيفة وكيل وزارة .

ومن المعروف أن الجدول الملحق بقانون الخدمة المدنية الإماراتي قد قسم درجات الموظفين الخاضعين لأحكامه إلى درجة وكيل وزارة ، ثم الحلقة الأولى: وتشمل درجتان هما الأولى والثانية ، وكلها تعتبر من الوظائف العليا والحلقة الثانية ، وتشمل أربع درجات (من الأولى حتى الرابعة) ، وتعتبر من الوظائف المالية . والحلقة الثالثة ، وتشمل أربع درجات (من الأولى حتى الرابعة) ، وتعتبر من الوظائف المتوسطة . والحلقة الرابعة ، وتشمل أربع درجات (من الأولى حتى الرابعة) ، ويعتبر شاغلوها مستخدمون .

فيخضع لنظام تقارير الكفاية الموظفون من شاغلى الوظائف العالية والمتوسطة (الحلقتان الثانية والثالثة) ، بينما لايخضع لنظام التقارير شاغلو الوظائف العليا (وكيل وزارة ، والحلقة الأولى) .

٢٩ - فى سلطنة عمان .

فى سلطنة عمان ، تنص المادة ٤٨ من قانون الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم السلطانى رقم ٨٠/٨ على مايلى :

" يخضع لنظام تقارير الكفاية السنوية جميع الموظفين عدا شاغلى فئات الجدول الخاص وموظفى الحلقة الأولى من الجدول العام وكذا شاغلى الوظائف الأخرى التى تحددها اللائحة " .

ووفقاً للجدول الخاص الملحق بقانون الخدمة المدنية العمانى ، يقسم شاغلو درجات الجدول الخاص إلى خمس فئات هى :

أ ، ب ، ج ، د ، هـ

أما الجدول العام للموظفين فيأخذ بنظام الحلقات حيث يقرر ثلاث حلقات :

الحلقة الأولى ، وتقسم إلى ست درجات .

الحلقة الثانية ، وتقسم إلى ثمان درجات .

الحلقة الثالثة ، وتقسم إلى خمس درجات .

ومن ثم يخضع لنظام تقارير الكفاية الموظفين عدا شاغلى وظائف الجدول الخاص وموظفى الحلقة الأولى من الجدول العام ، وكذلك شاغلى الحلقة الثالثة الذين يصدر بهم قرار من رئيس مجلس الخدمة المدنية ([1]) .

٣٠ - فى الكويت :

فى دولة الكويت ، تنص المادة ١٤ من مرسوم الخدمة المدنية الصادر فى ١٩٧٩/٧/١ تنفيذاً لقانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ بتاريخ ١٩ ابريل ١٩٧٩ على مايلى : " على الرئيس المباشر تقييم كفاءة الموظفين الذين يرأسهم - وذلك فيما عدا شاغلى الوظائف القيادية - مرة على الأقل فى السنة ، وأن يقدم تقريراً عن الموظف الذى يرىأنه ممتازأو ضعيف وأسباب الإمتياز أو الضعف ويعتبر جيداً من لم يقدم عنه تقرير ([2]) .

ووفقاً للجدول الملحق بمرسوم الخدمة المدنية ، تقسم مجموعات الوظائف ودرجاتها إلى :

([1]) لمزيد من التفاصيل ، راجع :

مقال للأستاذ سهيل فهد سلامه : نحو نظام فعال لتقويم الأداء الوظيفى فى الأجهزة الحكومية فى سلطنة عمان ، مجلة " الإدارى " ، مسقط ، العدد رقم صفحة ١٣٠ .

([2]) يرى الدكتور ماجد الحلو أن سبب اعتبار من لم يقدم عنه تقرير بمثابة حصوله على تقرير بدرجة " جيد " إنما يكون على " أساس أن أغلب الموظفين عاديون يقومون بأعمال وظائفهم بكفاءة متوسطة أو مناسبة . وهم لايثابون ولايعاقبون على ذلك ، بصفة خاصة ، ولاداعى لتقديم تقارير عنهم تجنباً لإضاعة الوقت وإثارة المشاكل دون جدوى حقيقية أو فائدة تذكر " .

راجع مؤلفه : القانون الإدارى ، ١٩٨٧ ، صفحة ٣٠٢ .

- مجموعة الوظائف القيادية :

وتشمل ثلاث درجات : درجة ممتازة ، وكيل وزارة ، ووكيل وزارة مساعد .

- مجموعة الوظائف العامة :

وتشمل عشر درجات ، هى : الدرجة (أ) والدرجة (ب) ثم ثمان درجات (من الأولى حتى الثامنة) .

- مجموعة الوظائف الحرفية :

وتشمل ست درجات .

- مجموعة وظائف الخدمات :

وتشمل ثلاث درجات .

ومن ثم يخضع جميع الموظفين فى القانون الكويتى لنظام تقارير الكفاية (أو تقارير الكفاية حسب نص القانون الكويتى) ، وذلك عدا شاغلى مجموعة الوظائف القيادية ، وهى الدرجة الممتازة ، درجة وكيل وزارة ودرجة وكيل وزارة مساعد .

وعلى العكس مما سبق ، تأخذ أنظمة الخدمة المدنية بكل من البحرين وقطر والمملكة العربية السعودية ، بالإتجاه الذى يرى خضوع جميع الموظفين لنظام تقارير تقويم الأداء الوظيفى مع اختلاف فى التفاصيل .

٣١ - فى البحرين :

ففى دولة البحرين ، نص النظام الصادر من مجلس الوزراء (نظام الخدمة

المدنية ٤١٠) بتاريخ ١٥ يناير سنة ١٩٨١ فى المادة (١) على مايلى :

" وضع متطلبات محددة لتقييم الأداء الوظيفى لجميع موظفى الحكومة وذلك بصورة سنوية " .

وفى الفقرة (ج) بعنوان " المشرفون " ، ورد مايلى :

" كل من أسندت إليه مهمة الإشراف على موظف أو أكثر أن يراعى مايأتى :

١- التأكد من أن كل موظف يتفهم واجبات ومسئوليات وظيفته .
٢- تحديد مستويات الأداء الوظيفى كماً ونوعاً وتحديد قواعد السلوك بالنسبة لكل موظف بقصد أداء العمل فى صورته المثلى مما سيؤدى بدوره عملياً إلى إشراك الموظف مع المشرف فى تطوير مستويات الأداء ، وفى كل هذه المستويات .
٣- التأكد من أن كل موظف قد استوعب قواعد السلوك الوظيفى الخاصة بموظفى الدولة وعلاقة قواعد السلوك هذه بنظام تقييم الأداء الوظيفى .

ويتضح مما سبق ، ومن الإطلاع على استمارة التقييم الوظيفى (ملحق رقم ٤) أن النظام البحرينى يخضع جميع الموظفين لنظام تقويم الأداء الوظيفى .

٣٢ - فى قطـر :

وفى دولة قطر ، لم نعثر على نصوص صريحة تعالج هذه المسألة ، سواء فى قانون الوظائف العامة المدنية الصادر بمرسوم بقانون رقم (٩) لسنة ١٩٦٧ بتاريخ ١٣٨٧/٣/١١ هـ الموافق ١٩٦٧/٦/١٩ ، أو فى اللائحة التنفيذية لقانون الوظائف المدنية الصادرة بقرار نائب الحاكم رقم (٢٩) لسنة ١٩٦٧

بتاريخ١٣٩٢/٩/٢١هـ الموافق ١٩٧٢،١٠/٢٨ م . وبعد بحث وتقصى يمكن القول – بناءً على المعلومات التى أمكن معرفتها – أن دولة قطر تخضع جميع الموظفين فيها لنظام تقارير تقويم الأداء الوظيفى .

٣٣- فى المملكة العربية السعودية :

أخذ النظام السعودى بذات القاعدة التى سادت غالبية تشريعات التوظف العربية ، حيث أخضع جميع الموظفين العموميين لنظام تقارير الأداء الوظيفية .

فوفقاً لأحكام نظام الموظفين العام الصادر بالمرسوم الملكى رقم م/٥ بتاريخ ١٣٩١/٢/١ ، يخضع الموظفون فى المملكة العربية السعودية لنظام تقارير الكفاية التى تنظم بلائحة تصدر من مجلس الوزراء . ووفقاً لقرار مجلس الوزراء رقم ١٦٨ بتاريخ ١٣٩١/٢/١٨ الصادر فى هذا الشأن يخضع لنظام تقارير الكفاية الموظفون الشاغلون للمرتبة الثانية عشرة ومادون ، أما شاغلو المرتبة الثالثة عشرة فما فوق فتقدم التقارير عنهم إلى جلالة الملك (خادم الحرمين الشريفين) رئيس مجلس الوزراء إذا رأى الوزير المختص ضرورة لذلك .

ثم صدر النظام الحالى للخدمة المدنية بالمرسوم الملكى رقم م/٤٩ لسنة ١٣٩٧ ، حيث نصت المادة السادسة والثلاثون منه على مايلى :

" تعد تقارير دورية عن كل موظف وفق لائحة يصدرها رئيس مجلس الخدمة المدنية " .

وتنفيذاً لما سبق ، أصدر رئيس مجلس الخدمة المدنية لائحة تقارير الكفاية بالخدمة المدنية بقراره رقم ٤٠١/٧ بتاريخ ١٤٠١/٣/٦ ، على أن يعمل بها

إعتباراً من ١٤٠١/٧/١ حيث نصت المادة الأولى منها على أن تعد تقارير كفاية دورية عن جميع الموظفين فى المرتبة الخامسة عشر فما دون ، فى بداية محرم من كل سنة .

ومن ثمَّ تكون لائحة تقارير الكفاية لسنة ١٤٠١ قد أخذت بمبدأ خضوع جميع الموظفين لنظام تقارير الكفاية حيث يطبق نظام تقارير الكفاية على جميع الموظفين الخاضعين لنظام الخدمة المدنية من المرتبة الخامسة عشر فما دون .

ومع التطورات السريعة التى شهدتها المملكة فى السنوات الأخيرة ، والظروف التى أحاطت بأمور الوظيفة العامة ، وعلى ضوء ما أظهره التطبيق العملى للائحة تقارير الكفاية ، فقد أصدر رئيس الديوان العام للخدمة المدنية بناءً على التفويض الوارد بقرار مجلس الخدمة المدنية بإصدار لائحة تقارير الكفاية سنة ١٤٠١ - قراره رقم (١) بتاريخ ١٤٠٤/٧/١ بتعديل لائحة تقارير الكفاية مع تغيير إسمها ليصبح " لائحة تقويم الأداء الوظيفى " ، على أن يعمل بالأحكام الجديدة والتعليمات المرفقة بها إعتباراً من ١٤٠٥/١/١ .

ووفقاً للمادة ١/٣٦ من لائحة تقويم الأداء الوظيفى تُعد تقارير أداء وظيفى دورية عن جميع الموظفين من المرتبة الثالثة عشرة فما دون ، وذلك عن كل سنة من سنوات خدمتهم . أما بالنسبة لشاغلى المرتبتين الخامسة عشرة والرابعة فتعد التقارير عنهم بما يراه المسئول ملائماً " .

ويتضح مما سبق أن الأحكام الجديدة للائحة تقويم الأداء الوظيفى بالمملكة العربية السعودية وإن كانت قد أبقت على مبدأ سريان نظام تقارير الأداء الوظيفى على جميع الموظفين الخاضعين لنظام الخدمة المدنية بالمملكة إلا أنها - على عكس سابقتها - قد فرقت ، ولأول مرة ، بين فئتين من هؤلاء الموظفين :

- الفئة الأولى :

تضم الموظفين شاغلى المرتبة الثالثة عشرة فما دون وهؤلاء يخضعون لنظام تقارير تقويم الأداء الوظيفى ، وفقاً للأحكام الواردة باللائحة .

- الفئة الثانية :

تضم الموظفين شاغلى المرتبتين الرابعة عشرة والخامسة عشرة ، وهؤلاء وإن كان يوضع عنهم تقارير تقويم أداء وظيفى إلا أن التقارير عنهم لاتعد وفقاً لأحكام لائحة تقويم الأداء الوظيفى ولكن بما يراه المسئول ملائماً .

وقد تمَّ تحديد المقصود بعبارة " بما يراه المسئول ملائماً ، بأنها " تعنى أن للوزير المختص أو للمسئول بالجهاز حق تحديد طريقة إعداد التقرير وزمانه وفق الظروف التى تتطلب ذلك دون أن يكون هناك إلزام باستخدام النماذج المقررة أو الوقت المحدد لذلك (١) .

وعلى ضوء التفرقة السابقة ومع الإلتزام بها ، يجب فهم نص المادة ١٠/٣٦ من لائحة تقويم الأداء الوظيفى التى تقرر مايلى : " تطبق أحكام هذه اللائحة على جميع الموظفين والمستخدمين المعينين على بند الأجور والوظائف المؤقتة من سعوديين وغيرهم فى جميع الوزارات والمصالح الحكومية والمؤسسات العامة " .

ويقرر النص السابق ثلاثة أمور ، هى :

---

(١) أنظر ماورد تحت عنوان " توضيح لما ورد ببعض مواد اللائحة ، لائحة تقويم الأداء الوظيفى ١٤٠٤ ، صفحة ١١ .

الأمرالأول :

تطبق لائحة تقويم الأداء الوظيفى على جميع الموظفين الخاضعين لنظام الخدمة المدنية عدا شاغلى المرتبتين الرابعة عشرة والخامسة عشرة ، كما تطبق على المستخدمين الخاضعين للائحة المستخدمين ، كما تطبق أيضاً على المعينين على بند الأجور والوظائف المؤقتة .

الأمرالثانى :

تطبق لائحة تقويم الأداء الوظيفى على الفئات السابقة ، سواء كانواسعوديين أو كانوا غيرسعوديين (المتعاقدين) .

الأمر الثالث :

تطبق لائحة تقويم الأداء الوظيفية على الفئات السابقة سواء كانوا يعملون بالوزارات المختلفة أو بالمصالح الحكومية أو بالمؤسسات العامة .

٣٤ - الوضع بدول مجلس التعاون الخليجى :

ويمكن تلخيص الوضع بدول مجلس التعاون الخليجى فى الجدول التالى :

الموظفون الخاضعون لنظام تقارير الكفاية
بدول مجلس التعاون الخليجى

اسم الدولة	الموظفون الخاضعون للتقويم	الموظفون غير الخاضعين للتقويم
الإمـــــارات	جميع موظفى الحلقتين الثانية والثالثة	شاغلو الوظائف العليا: * وكلاء الوزارات . * موظفى الحلقة الأولى
البحـــــرين	جميع الموظفين	-
عمـــــان	* شاغلو وظائف الحلقة الثانية . + * شاغلو وظائف الحلقة الثالثة . الذين لايشملهم قرار رئيس مجلس الخدمة المدنية .	* شاغلو وظائف الجدول الخاص. * شاغلو وظائف الحلقة الأولى من الجدول العام . * شاغلو وظائف الحلقة الثالثة الذين يصدر بهم قرار من رئيس مجلس الخدمة المدنية .
قطـــــر	جميع الموظفين	
الكـــــويت	* مجموعة الوظائف العامة . * مجموعة الوظائف الحرفية . * مجموعة وظائف الخدمات .	مجموعة الوظائف القيادية : * الدرجة الممتازة . * وكيل وزارة . * وكيل وزارة مساعد .
المملكة العربية السعـــــودية	* شاغلو المرتبة الثالثة عشرة فمادون (تعد التقارير عنهم وفقاً للائحة) . * شاغلو المرتبتين الثالثة عشرة والرابعة عشرة (تعد التقارير عنهم بمايراه المسئول ملائماً) .	-

ويتضح من الجدول السابق أن أنظمة الخدمة المدنية بدول مجلس التعاون الخليجى لم تأخذ بالإتجاه السائد فقهاً وفى القانون المقارن . وهو إخضاع جميع الموظفين لنظام تقويم الأداء الوظيفى . بل أخذت أنظمة ثلاث دول به ، هى البحرين وقطر والمملكة العربية السعودية . بينما أخذت أنظمة ثلاث دول خليجية أخرى بالإتجاه الثانى الذى يستثنى شاغلى الوظائف العليا من الخضوع لنظام تقارير تقويم الأداء الوظيفى .

وتحقيقاً لأهداف مجلس التعاون الخليجى ، وافق الإجتماع الوزارى الثالث لرؤساء الأجهزة المركزية للخدمة المدنية فى ١٥ مارس سنة ١٩٨٩ ، على النظام النموذجى الإسترشادى للخدمة المدنية " على أن تدعو الأمانة العامة لمجلس التعاون الخليجى لجنة فنية من الدول الأعضاء ، بعد مرور ثلاث سنوات على التطبيق الإسترشادى للنظام وذلك لتقويمه وتطويره حسب تطور خبرات الدول الأعضاء " (١) .

وقد نصت المادة ٤٠ من هذا النظام على مايلى :

" يُعد عن كل موظف تقرير دورى وفق لائحة تقويم الأداء الوظيفى " .

وكان قد سبق للإجتماع الوزارى الثانى لرؤساء الأجهزة المركزية للخدمة المدنية ، ٦ أكتوبر سنة ١٩٨٦، إعتماد " لائحة نموذجية استرشادية موحدة لتقويم الأداء الوظيفى فى الخدمة المدنية " - كما تمَّ فى الإجتماع الوزارى الثالث المنعقد فى ١٥ مارس ١٩٨٩ ، الموافقة على إقتراح عناصر ومكونات أساسية

---

(١) مجلس التعاون لدول الخليج العربية ، الأمانة العامة ، النظام النموذجى الإسترشادى للخدمة المدنية واللائحة النموذجية الإسترشادية لتقويم الأداء الوظيفى فى الخدمة المدنية ، صفحة ٥ ومابعدها .

لنموذج تقويم الأداء الوظيفي ، تسترشد بها الدول الأعضاء لتطوير نماذجها وفق هذه العناصر .

وقد نصت المادة (١) من النظام النموذجي الإسترشادى للخدمة المدنية على مايلى :

" تُعد تقارير تقويم الأداء الوظيفي للموظفين سنوياً ويستثنى منهم شاغلو الوظائف القيادية ممن هم فى مرتبة الوكلاء والوكلاء المساعدين ومن فى مستواهم الوظيفي ومن ترى الجهة المعنية استثناءهم " .

ويتضح مما سبق أن النظام النموذجي الإسترشادى المقترح قد قرر المبدأين التاليين :

المبدأ الأول :

خضوع جميع الموظفين لنظام تقارير تقويم الأداء الوظيفي بإستثناء شاغلى الوظائف القيادية ومن ترى الجهة المعنية استثناءهم .

المبدأ الثانى :

شاغلو الوظائف القيادية المستثنون من الخضوع لنظام تقارير تقويم الأداء الوظيفي هم : وكلاء الوزارة ، الوكلاء المساعدون ، ومن فى مستوى وظيفي يعادل مستوى وكيل وزارة أو وكيل وزارة مساعد ، وذلك فضلاً عن من ترى الجهة المعنية (المختصة) إستثناءهم من الخضوع لنظام تقارير تقويم الأداء الوظيفي .

وبذلك يكون النص النموذجي المقترح ، قد حدد المقصود " بالوظائف القيادية " بدول مجلس التعاون الخليجي ، وهو تحديد منطقى ومناسب ، حيث يلائم الأوضاع الوظيفية بدول مجلس التعاون الخليجي .

المبحث الثالث

حالات تخضع لأحكام خاصة

٣٥ - تمهـيد :

يخضع الموظف العام لنظام تقارير الكفاية وفقـاً للتحديد السـابق بيانـه ، إلا أنه قد تطرأ بعض الظروف على حياة الموظف الوظيفية ، تنعكـس بدورهـا علـى موضوع تقدير كفايته ، مما جعل بعض تشريعات التوظـف المعـاصرة تقـرر لهـا أحكاما خاصة ، تراعى فيها وضعية الموظف وظروفه فى كل حالة على حدة .

فيؤدى المرض - بالطبيعة - إلى عدم قيام الموظف بعمله ، ومن ثمَّ تقـرر بعض قوانين التوظف أحكاماً خاصة لتقدير كفاية الموظف فى مثل هذه الحالة .

كذلـك يـؤدى التجنيـد أو الإسـتبقاء بخدمـة القـوات المسـلحة أو الإسـتدعاء للإحتياط إلى عدم قيام الموظف بعمله الإدارى ومن ثمَّ عدم إمكان تقدير كفايتـه ، وإذ يقوم فى مثل هذه الحالات بمهمة وطنية أهم وأخطر من عمله المدنى ، لذلـك تقرر بعض قوانين التوظف معاملة خاصة للموظف فى مثل هذه الحالات ، بحيث لايقل تقديـر كفايتـه عـن مسـتوى تقديـر كفايتـه قبـل التجنيـد أو الإسـتبقاء أو الإستدعاء .

وقد لايقوم الموظف العام بعملـه نظـراً لإعارتـه للعمـل بـإحدى الهيئـا المنظمـات أو الـدول ، أو بسـبب حصولـه علـى إجـازة خاصـة بمرتـب أو بـ مرتـب، أو لإنتخابـه عضـواً بـإحدى المنظمـات النقابيـة أو المجـالس الن والموظف فى كل هذه الحالات لايقوم بعمله ، ومن ثـمَّ لايمكـن تقديـر كا

عمل لايقوم به . لذلك تقرر بعض التشريعات تقدير كفاية الموظف العام فى مثل هذه الحالات تقديراً حكمياً ، أى بنص القانون ، وذلك بافتراض استصحاب الموظف لتقارير كفايته السابقة .

وسنعرض - بإيجاز وتباعاً - أحكام كل حالة من الحالات السابقة ، وذلك على النحو التالى :

٣٦ - أولا - الخدمة العسكرية :

اهتمت بعض قوانين التوظف ببيان مايتبع بشأن تقدير كفاية الموظفين الذين يجندوا بالقوات المسلحة أو يستدعوا لخدمة القوات المسلحة بعد إنتهاء فترة تجنيدهم ، مثال ذلك القانون الأردنى والقانون المغربى والقانون المصرى ، وإن إختلفت القاعدة المقررة فى القانون الأول عنها فى كل من القانونين الأخيرين :

ففى القانون الأردنى ، يعتبر الموظف الذى يستدعى للخدمة العسكرية منتدباً(١) ، ومن ثمَّ تختص دائرة الموظف المستدعى للخدمة العسكرية بوضع التقرير السنوى عن كفايته(٢) ، بعد أن تستأنس فى ذلك كتابة برأى القوات المسلحة .

بينما يقرر القانون المغربى قاعدة مغايرة ، حيث يعتد بالتقرير السابق وضعه عن الموظف قبل تجنيده (٣) .

---

(١) أنظر المادة ٧٨ من نظام الخدمة المدنية رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٦ .

(٢) أنظر المادة ٥٨ من نظام الخدمة المدنية رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٦ .

(٣) ينص الفصل السابع عشر من المرسوم الملكى الصادر فى ١٧ مايو سنة ١٩٦٨ بتحديد مسطرة التنقيط وترقى موظفى الإدارات العمومية فى المرتبة والدرجة على مايلى : =

أما التشريع المصرى فيأخذ بقاعدة مختلفة طبقاً لتعديلات القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٩٢ ، حيث يأخذ بقاعدة التقدير الحكمى لكفاية الموظف أو العامل المجند ، فتقدر كفايته بمرتبة جيد جداً حكماً ([١]). وتقدر بمرتبة ممتاز حكماً إذا كانت كفايته فى العام السابق - أى قبل التجنيد - بمرتبة ممتاز ([٢]) . وبالنسبة للموظف المستدعى للإحتياط أو المستبقى تقدر كفايته بمرتبة ممتاز حكماً .

وفى تقديرنا ، تعتبر القاعدة التى يأخذ بها القانون المغربى أفضل وأكثر ملاءمة من تلك التى يأخذ بها كل من القانونين الأردنى والمصرى ، نظراً لموضوعيتها ، من ناحية ، وواقعيتها ، من ناحية أخرى .

٣٧ - ثانياً - المرض :

لم تتضمن معظم التشريعات - محل الدراسة المقارنة - أحكاماً خاصة تبين كيفية تقدير كفاية الموظف المريض ، وقد يكون مرجع ذلك هو أن الأصل

= " يستفيد الموظف المدعو للجندية أثناء مدة الخدمة العسكرية من النقط الممنوحة إياه برسم السنة السابقة لتجنيده " .

([١]) وفقاً للقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ كانت كفاية المجند تقدر بمرتبة (جيد) حكماً ، وذلك نظراً لأن مراتب أو درجات الكفاية التى قررها أربعة (ممتاز أو جيد أو متوسط أو ضعيف) .

([٢]) كان قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ يقرر قاعدة مختلفة ، حيث نصت الفقرة الثانية من المادة ٣٨ منه على ما يلى :

" وبالنسبة للعامل المجند أو المستدعى للإحتياط يستهدى فى تقرير كفايته برأى الجهة المختصة بالقوات المسلحة : .

وخيراً فعل المشرع بعدوله عن هذه القاعدة ، لأنها غير واقعية من جهة ، ولأنها تعطى الإختصاص لجهة عسكرية لتقدير كفاية الموظف فى عمله غير العسكرى .

العام فى تقدير الكفاية هو تقدير كفاية موظف يقوم بالعمل فعلاً فهو تقدير لكفايته فى عمل يقوم به فى الواقع ، وليس تقديراً حكمياً أو إفتراضياً .

ففى فرنسا ، يكون تقرير الكفاية عن نشاط فعلى يقوم به الموظف العام ، مما يؤدى إلى القول بعدم كتابة تقرير كفاية عن الموظف المريض مرضاً طويلاً يحول بينه وبين قيامه بالعمل ، مما يستحيل معه تقدير كفايته عن عمل لم يقم به بسبب مرضه . إلا أن الموظف المريض مرضاً طويلاً يظل متمتعاً بمركزه الوظيفى وفقاً لضوابط قانونية معينة (١) ، وفى معظم الحالات ، تحسب مدة الإجازة المرضية سواء فى المعاش أو فى الترقية (٢) ، ومن ثم يمكن ترقية هذا الموظف بالأقدمية أو بالإختيار بالرغم من عدم وجود تقرير كفاية عنه (٣) .

وفى مصر ، لم تتضمن قوانين التوظف السابقة أحكاماً خاصة بتقارير الكفاية عن المرضى من الموظفين ، لكن القضاء الإدارى قد وضع مبادئ عامة فى هذا الشأن ، من ذلك ماقررته المحكمة الإدارية العليا - وبحق - من أن الأصل " أن التقارير التى توضع عن الموظفين لتقدير كفايتهم فى خلال مدة معينة إنما تستهدف أساساً تقييم أعمالهم فى خلال هذه الفترة والحكم عليها وعلى كفاية الموظف من خلالها ، فإذا ثبت أن الموظف لم يؤد عملاً فى الفترة التى وضع التقرير خلالها لأمر خارج عن إرادته كمرض أقعده عن العمل أو قرار صدر بوقفه عن العمل طوال هذه المدة فإنه يمتنع على جهة الإدارة أن تضع عن تقريراً فى خلال هذه المدة إذ ليس ثمة أعمال يكون قد أداها يمكن أن تكون

---

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع مطول بلانتى عن الوظيفة العامة ، سابق الإشارة إليه ، الجزء الثانى ، صفحة ٨٣٦ ومابعدها .

(٢) C.E. 3 Mai 1957, Favier, Rec., P. 277.

(٣) أنظر : C.E., 31 Janvier 1964, Ville de Lyon, Dalloz 1964, p. 250 .

محلاً للتقييم ([1]) .

وفى حكم لاحق ، قررت المحكمـة الإداريـة العليـا " أن القـانون رقـم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ لم يرتب على مرض الموظف النزول بكفايته والحط منها إلى درجـة ضعيف ، هذا الإنتقاص الذى يؤثر تأثيراً مباشراً فى ترقياته وعلاواته .. ، وبنـاءً عليه فإن الخروج على مقتضى هذه الأحكام (المقصود أحكام المـادتين ٣١ و ٣٢ من القانون المذكور) والهبوط بكفاية الموظفإلى درجة ضعيف بسبب مرضه أمـر يخالف حكم القانون ([2]) " .

وفـى أحكامهـا الحديثـة ، تقـرر المحكمـة الإداريـة العليـا - وبحـق - أنـه لايجوز الإنتقاص من كفاية الموظف أو العامل بسبب مرضه ([3]) . كذلـك لايجـوز أن يكون المرض مانعاً من الترقية كالما اتبع الموظـف فـى شـأن الحصـول علـى إجازته المرضية الطريق الذى رسمه القانون " ([4]).

وقد تضمن القانون الحالى للعاملين المدنييـن بالدولـة حكمـاً جديـداً فـى هـذا الشأن ، حيث نصت مادته الثالثة والثلاثين على ما يلى :

" إذا كانت مدة مرض العامل ثمانية أشهر فأكثر تقدر كفايته بمرتبة جيدجداً

([1]) حكم المحكمة الإدارية العليا ، بتاريخ ١٢ فبراير سنة ١٩٦٦ ، المجموعة ، السنة الحادية عشرة ، صفحة ٤٢٧ .

([2]) حكمها بتاريخ ١٦ مارس سنة ١٩٦٨ ، المجموعة ، السنة الثالثة عشرة ، صفحة ٦٨٠ .

([3]) حكمها بتاريخ ٢٢ فبراير سنة ١٩٨١ ، الطعن رقم ٨٠ لسنة ٢١ القضائية (حكم غير منشور) .

([4]) حكمها بتـاريخ ٢٤ مـايو سنة ١٩٨١ ، الطعن رقم ٢٥٢ لسنة ٢٥ القضائية (حكم غير منشور) .

حكماً ، فإذا كانت كفايته فى العام السابق بمرتبة ممتاز ، فتقدر كفايته بمرتبة ممتاز حكماً ([1]) .

وقد أحسن المشرع المصرى صنعاً بإيراد هذا الحكم الجديد ، وذلك حتى لايضار الموظف العام بسبب مرضه ، وذلك فضلاً عن تفادى عدم وجود تقرير كفاية عنه فى الوقت الذى أصبحت فيه تقارير الكفاية أساس ترقية الموظفين العموميين ، سواء كانت الترقية بالأقدمية أو بالإختيار بالإضافة لتأثيرها فى الشئون الوظيفية كما سبق وأوضحنا .

٣٨ - ثالثا - الإعارة والندب :

فى حالة إعارة الموظف من جهة عمله الأصلية للعمل فى جهة أخرى - سواء جاخل الدولة أو خارجها - يثور التساؤل عن الجهة المختصة بوضع تقرير كفايته : فهل تختص بذلك جهة عمله الأصلية ؟ أم يكون الإختصاص للجهة المعار للعمل بها ؟

تتباين مواقف قوانين التوظف فى هذا الشأن ، حيث يمكن القول - بصفة عامة - بوجود اتجاهين ، ينحو أولهما إلى تقرير الإختصاص لجهة الموظف الأصلية ، بينما يذهب الثانى منهما إلى تقرير الإختصاص للجهة المعار إليها الموظف .

([1]) طبقاً لنص المادة ٣٣ معدلة بالقانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٩٢ ،
كما تجدر الإشارة إلى أن القانون ١١٥ لسنة ١٩٨٣ كان قد عدل نص المادة ٣٣ من قانون العاملين المدنيين بالدولة فأصبحت كفاية المريض تقدر بمرتبة " جيد " حكماً .

ففى فرنسا (١) ، تجرى التفرقة بين ما إذا كانت الإعارة لمدة قصيرة أو لمدة طويلة ، للعمل داخل فرنسا :

فإذا كانت الإعارة le detachement لمدة قصيرة (لاتزيد عن ستة أشهر، وغير قابلة للتجديد) ، يرسل رئيس الوحدة الإدارية المعار إليها الموظف تقديره العام لنشاط الموظف المعار لوحدته ، حيث يكون وضع التقرير من اختصاص رئيس الوحدة التى يعمل بها الموظف المعار بصفة ألية ، بشرط أن يراعى فى ذلك التقدير العام لرئيس الوحدة المعار لها الموظف .

أما إذا كانت الإعارة لمدة طويلة (لمدة أقصاها خمس سنوات ، قابلة للتجديد) ، يقوم رئيس الوحدة المعار إليها الموظف بوضع تقرير عنه ، كما يقوم رئيس الوحدة الأصلية للموظف بوضع تقرير آخر عنه ، بحيث يكون تقرير كفايته هو متوسط تقريرى رئيس الوحدة المعار إليها والوحدة التى يعمل بها أصلاً (٢) .

وإذا كانت الإعارة خارج فرنسا للعمل فى مجال التعاون الفنى ، يخضع الموظف المعار لقواعد خاصة فيما يتعلق بتقدير كفايته وردت بمنشورين بتاريخى

---

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع :

- بلانتى ، مؤلفه سابق الإشارة إليه ، الزءان الأول والثانى ، صفحتى ٣٠٧ و ٧٣٦ ومابعدهما .
- M. Chemillier - Gendreau : Le détachement dans la Fonction Publique, Revue du droit public, 1967, p. 647 et s.
- Serge SALON, Jean Charles SAVIGNAC : Fonction publique, agent de l'état, des collectivités locale et des grands servinces publiques 1976, p. 114 et s.

(٢) - C.E., Ministère des armées, 2 Juin 1967, Rec., p. 234.

٧ نوفمبر سنة ١٩٦٢ و ٢٦ أكتوبر سنة ١٩٦٣ . والقاعدة المقررة فى هذا الشأن هى اختصاص الوزير التابع له الهيئة الملحق بها الموظف بوضع تقرير كفايته طوال مدة الإعارة بالخارج .

وبصفة عامة ، فى حالة استحالة وضع تقرير كفاية عن الموظف المعار (مثل إعارة الموظف للعمل فى أحد المشروعات الخاصة) ، فإن ذلك لايحول دون النظر فى ترقيته عند توافر شروطها ([1]) .

وهكذا يكون القانون الفرنسى قد ميز بين الإعارة خارج فرنسا والإعارة داخل فرنسا : ففى حالة الإعارة الخارجية يكون تقدير كفاية الموظف المعار من إختصاص الوزير التابعة له الهيئة التى يعمل بها الموظف بالخارج ، بينما يكون تقدير كفاية الموظف المعار لمدة قصيرة داخل فرنسا من إختصاص رئيس وحدته الإدارية الأصلية ، فإذا كانت الإعارة لمدة طويلة يكون تقدير كفايته بأخذ متوسط تقريرى كل من رئيس وحدته الأصلية والوحدة المعار إليها .

فما هو الوضع فى التشريعات العربية ؟

يأخذ التشريع المغربى بقاعدة عامة فى هذا الشأن ([2]) ، حيث يقرر

([1]) - C.E., Ville de Lyon, 31 Janvier 1964, Dalloz 1964, p. 250 .

([2]) يستخدم التشريع المغربى اصطلاح " الإلحاق " بدلاً من الإعارة ، ويعرف الإلحاق فى الفصل ٤٧ منه كما يلى " يعتبر الموظف فى وضعية الإلحاق إذا كان خارجاً عن سلكه الأصلى مع بقائه تابعاً لهذا السلك ومتمتعاً فيه بجميع حقوقه فى الترقية والتقاعد ، وهذا التعريف يعد ترجمة حرفية لتعريف المشرع الفرنسى للإعارة والوارد بالمادة ٣٨ من النظام الأساسى للوظيفة العامة الصادر بتاريخ ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ .

إختصاص رئيس الإدارة أو المؤسسة المعار إليها الموظف العام بوضع تقرير كفايته ([1]) ، وذلك دون تفرقة بين ما إذا كانت الإعارة لمدة طويلة أو لمدة قصيرة ([2]) .

فإذا انتهت الإعارة قبل ميعاد وضع التقرير ، يرسل رئيس الإدارة أو المؤسسة التى كان الموظف معاراً إليها بوجهة نظره عن نشاط الموظف خلال المدة من السنة التى قضاها الموظف معاراً لإدارته أو لمؤسسته ([3]) .

ويلاحظ أن التشريعين الفرنسى والمغربى يخضعان إلحاق الموظف le detachement بجهة عمل غير جهة عمله الأصلية لأحكام خاصة دون تفرقة بين الإعارة والندب .

([1]) أنظر نص الفصل الثالث والخمسين من الظهير الشريف الخاص بانظام الأساسى العام للوظيفة العمومية ، وكذلك الفصل الثالث عشر من المرسوم الملكى رقم ٩٨٨ - ٦٨ بتاريخ ١٧ مايو ١٩٦٨ بتحديد مسطرة التنقيط وترقى موظفى الإدارات العمومية فى الرتبة والدرجة .

([2]) ينص الفصل السادس عشر من المرسوم الملكى السابق الإشارة إليه على مايلى :

" إن النقطة الممنوحة للموظف طبق الشروط المقررة فى الفصل ١٣ أعلاه يمكن إصلاحها بكيفية يراعى فيها الفرق بين معدل نقط الموظفين من نفس السلك فى إدارته الأصلية من جهة وفى الإدارة أو المؤسسة الملحق بها من جهة أخرى " .

([3]) ينص الفصل الخامس عشر من المرسوم الملكى سالف الذكر على مايلى :

" إذا جعل حد لإلحاق أحد الموظفين خلال السنة فإن رئيس الإدارة أو المؤسسة التى ينتمى إليها يوجه إلى الإدارة الأصلية نظرة عن النشاط المعنى بالأمر خلال المدة المنصرمة من السنة المذكورة " .

وفى السودان ، تقرر المادة السابعة والخمسون من لائحة الخدمة العامة مايلى :

" يكون المعارون خاضعين إدارياً للجهات المعارينإليها فيما يتعلق بالإشراف عليهم ومحاسبتهم وكتابة التقارير عنهم " (١) .

وتأخذ المادة ٥٥ من اللائحة المشار إليها بذات القاعدة بالنسبة للموظفين المنتدبين ، حيث تقرر خضوعهم للجهة المنتدبين إليها فيما يختص بوضع التقارير عنهم (٢) .

ويأخذ التشريع الأردنى بقاعدة مغايرة فى هذا الشأن ، حيث يكون الإختصاص بوضع تقرير كفاية الموظف المعار (أو المنتدب) للجهة المعار منها، بشرط أن تأخذ فى الإعتبار رأى الجهة المعار إليها (٣) .

وفى مصر ، اختلف موقف المشرع المصرى فى هذا الشأن فى القوانين السابقة عنه فى القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة :

فوفقاً أحكام قانون موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ وقانونى العاملين

---

(١) نشير إلى أن المادة ١/٥٥ من اللائحة المذكورة تقرر ذات الحكم بالنسبة للموظفين المنتدبين ، حيث يكون الإختصاص بوضع التقارير عنهم للجهة المنتدبين إليها .

(٢) وفقاً لنص المادة العاشرة من لائحة تقارير الكفاية بالخدمة المدنية بالمملكة العربية السعودية تقوم الجهة المعار إليها الموظف بوضع تقرير كفايته ، إذا كانت الإعارة أو الندب لمدة تزيد عن ستة أشهر .

(٣) تنص المادة ٥٨ من نظام الخدمة المدنية رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٦ على مايلى :

" تضع الدائرة المختصة التقرير السنوى عن الموظف المنتدب أو المعار منها بعد أن تستأنس فى ذلك كتابة برأى الدائرة التى انتدب أو أعير إليها " .

المدنيين بالدولة رقمى ٤٦ لسنة ١٩٤٦ و ٥٨ لسنة ١٩٧١ أخذ المشرع بقاعدة عامة مؤداها اختصاص جهة الموظف الأصلية بوضع تقرير كفاية الموظف المعار لجهة أخرى داخل الجمهورية ، على أن تقوم الجهة المعار إليها العامل بوضع (تقرير) عنه إذا زادت مدة الإعارة عن ثلاثة أشهر ، ويرسل هذا (التقرير) إلى جهة العمل الأصلية للإستئناس به عند وضع التقرير السنوى لكفاية الموظف المعار (١) .

---

(١) فى حكمها بتاريخ ٢٣ ديسمبر سنة ١٩٧٣ (المجموعة ، السنة التاسعة عشرة ، صفحة ٦٨) أوضحت المحكمة الإدارية العليا بجلاء - الوضع فى ظل تشريعات التوظف السابقة ، حيث ذكرت " أن الأصل فى تقدير كفاية العامل أن يكون من اختصاص الجهة التى يتبعها بإعتبارها صاحبة الولاية فى ترقيته ومنحه علاواته الدورية يستوى فى ذلك أن يكون العامل قائماً بالعمل فى الجهة التابع لها أصلاً أو معاراً أو منتدباً منها لجهة أخرى ، ذلك أن الندب أو الإعارة لايقطع علاقة العامل بجهة عمله الأصلية ولايمنع عنها ولايتها عليه فى شئونه الوظيفية فى إطار التنظيم الذى يحكم العلاقة بينهما وهذا الوضع يهيئ للجهة الأصلية أن تزن كفاية عمالها جميعاً بميزان واحد تحقيقاً للمساواة فيما بينهم حتى لاتتأثر بذلك ترقياتهم ، الأمر الذى لايتم إلا إذا كان تقديرها لكفايتهم يتم بمقياس واحد منضبط يسرى عليهم جميعاً ومن ثمَّ فإن العدول عن هذا الأصل أو المساس به يتطلب نصاً تشريعياً من السلطة المختصة يفصح عنه صراحة هو ماحدث فى ظل أحكام القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ حين قضت لائحته التنفيذية فى مادتها الخامسة عشرة على أنه " إذا زادت مدة الندب على ستة أشهر أعد الرئيس المباشر فى الوظيفة المندوب الموظف للقيام بعملها التقرير السنوى والذى يرسل إلى الجهة المندوب منها الموظف لإرفاقه بملف خدمته وذلك بالإسترشاد بمذكرة يعدها الرئيس الأصلى عن المدة المكملة للسنة وتأكيداً للأصل المتقدم ذكره قضت هذه المحكمة بأن أحكام المادة (١٥) سالفة الذكر لاتطبق بالأوضاع المنصوص عليها فيها إلا فى حالة الندب دون حالة الإعارة . =

- ومن حيث أن الشارع قد استحدث بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٤٦ المشار إليه حكماً جديداً فى شأن تقدير كفاية العامل المعار أو المنتدب أورده فى المادة ٣٠ منه والتى يجرى نصها بالآتى : " يجب الحصول على تقرير من مستوى أداء كل عامل معار داخـــل الجمهورية أو منتدب من الجهة المعار أو المنتدب إليها إذا طالت مدة الإعارة أو الإنتداب عن ثلاثة شهور وفقاً لأحكام المادة ٢٩ " .

ومن حيث أنه يستفاد من مقتضى عبارة هذا النص أنه قد أوجب على الجهة المعار أو المنتدب إليها العامل تقديم تقرير عن مستوى أدائه لجهة عمله الأصلية إذا طالت مدة الإعارة أو الندب عن ثلاثة شهور ولا مناحة فى أن التقرير عن مستوى أداء العامل الوارد فى هذا النص يختلف عن التقرير السنوى المعنى بحكم المادة ٢٩ من القانون ذاته ولايغنى عنه ذلك أن وضع التقارير السنوية عن كفاية العامل تختص به وفقاً للإصل العام المتقدم ذكره لجنة شئون العاملين بجهته الأصلية للإعتبارات السالف إيضاحها ومن ثمَّ فإنه إذا كانت نية الشارع قد اتجهت إلى الخروج عن هذا الأصل العام لنص صراحة على إختصاص الجهة المعار أو المنتدب إليها العامل بوضع التقرير السنوى عن كفايته وإنما كل الذى عناه الشارع – حسبما يتضح من مفهوم نص المادة ٣٠ المشار إليها هو تكليف الجهة المعارأو المنتدب إليها العامل بتقديم تقرير عن مستوى أدائه خلال فترة الإعارة أو الندب إلى جهته الأصلية لتسترشد به فى وضع تقريرها السنوى عن كفايته يؤكد ذلك أن نص المادة ٣٠ سالف الذكر يوجب على الجهة المعار أو المنتدب إليها العامل أن تقدم تقريراً عن مستوى أدائه إذا طالت مدة الإعارة أو الإنتداب عن ثلاثة شهور بمعنى أنه أوجب تقديم هذا التقرير ولو كانت فترة الإعارة أو الإنتداب تقل عن سنة أى ولو كانت مثلاً أربعة أو خمسة أو ستة شهور ، الأمر الذى يقطع بأن التقرير عن مستوى الأداء المعنى بحكم ذلك النص ليس هو التقرير السنوى بمعناه المستفاد صراحة من وصفه القائم به .

والواقع أن " التقرير " الذى تقوم الجهة المعار إليها الموظف لأكثر من ثلاثة أشهر لايعد تقريراً بالمعنى القانونى والفنى للإصطلاح ، لأن التقرير السنوى وفقاً للإصطلاح هو التقرير الذى تقوم جهة الموظف الأصلية توضعه ، أما تقرير الجهة المعار الموظف إليها فلا يعدو أن يكون ملاحظات أو بيانات للإستئناس بها عند وضع التقرير الأصلى .

بينما أخذ المشرع المصرى بقاعدة مغايرة فى القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة ، حيث فرقت المادة الثانية والثلاثين منه بين إعارة الموظف أو العامل (أو ندبه أو تكليفه) للعمل داخل جمهورية مصر العربية ،أو إعارته للعمل خارج للجمهورية : ففى الحالة الأولى يكون الإختصاص بوضع تقرير كفايته للجهة التى قضى بها الموظف أو العامل المدة الأكبر من السنة التى يوضع عنها

- ومن حيث أنه تأسيساً على ماتقدم تكون لجنة شئون العاملين بوزارة التموين بإعتبارها الجهة الأصلية للمدعى هى المختصة بوضع التقرير السنوى عن كفايته عن عام ١٩٦٥ وذلك بعد الحصول على تقرير عن مستوى أدائه من الجهة المعار إليها وهى محافظة الإسكندرية طبقاً لحكم المادة ٣٠ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ المشار إليه .

ومن حيث إن الإجراء الذى أوجبته المادة ٣٠ المشار إليها وهو إجراء جوهرى – لم يستوف فى شأن تقدير كفاية المدعى عن عام ١٩٦٥ – حسبما هو ثابت من الأوراق – فإن التقرير السنوى المطعون فيه يكون قد صدر مشوباً بعيب مخالفة القانون حرياً بالإلغاء.

ويلاحظ عدم دقة ماورد بالحكم من أن لجنة شئون العاملين تقوم بوضع التقارير السنوية عن كفاية العامل ، لأن هذه اللجنة لاتختص بوضع التقرير ، حيث يختص الرئيس المباشر بوضع التقرير ، بينما تقوم اللجنة باعتماد التقرير مع حقها فى التعديل بشرط ذكر الأسباب .

التقرير ، وفى الحالة الثانية لايوضع عنه تقارير كفاية طوال مدة الإعارة بالخارج بل يعتد فى معاملته الوظيفية بالتقارير السابق وضعها عنه قبل الإعارة (١) .

ومن المبادئ التى قررها القضاء فى هذا الشأن :

(١) تقارير الكفاية التى يجرى وضعها سنوياً لاغنى لدى الترقية بالإختيار من التعويل على مايوضع منها خلال السنتين الأخيرتين السابقتين على الترقية أو الثلاث سنوات الأخيرة السابقة على إجرائها - إذا قام حائل دون وزن كفاية العامل المعار أو المرخص له بإجازة خاصة بالخارج خلال تلك السنوات يجب الرجوع إلى تقرير الكفاية الموضوع عنه قبل الإعارة أو الإجازة الخاصة مباشرة واستصحابه لايسوغ فى غيبة النص الصريح أن تجرى المفاضلة فى الترقية إعتداداً بتقارير متباين سنواتها بين المعارين وأصحاب تلك الإجازات وغيرهم من المرشحين للترقية - لايجوز فى غير حالات الإعارة التى تقتضيها مصلحة قومية عليا يقدرها

---

(١)- تقرر المادة ٢٨ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ذات الحكم بالنسبة للعاملين بشركات القطاع العام .

- ولعله من الجدير بالإشارة بيان أن المحكمة الإدارية العليا تقرر أن الجهة المختصة بوضع التقرير السنوى عن الموظف المنقول هى الجهة المنقول إليها ، فالجهة التى تختص قانوناً بوضع التقرير السنوى عن أعمال الموظف المنقول هى الجهة الأخيرة التى يتبعها الموظف حتى ولو قضى فيها مدة تقل عن ثلاثة أشهر إذ أن رؤساءه فى الجهة المنقول إليها لايعتمدون فى تكوين عقيدتهم عن كفايته على مجرد المعلومات الشخصية فقط بل يعتمدون أيضا على ماهو ثابت فى أوراق ملف خدمته وهو ماسبق أن قضت به هذه المحكمة بأن رفضت قياس حالة النقل على حالة الندب المنصوص عليها فى المادة ١٥ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ".

رئيس مجلس الوزراء ترقية العامل إلى درجات الوظائفالعليا إلا بعد عودته من الإعارة – الوظائف العليا تشمل : المدير العام – وكيل الوزارة والوكيل الأول ولاتمتدإلى الوظائف الأدنى .

حيث ترى المحكمة الإدارية العليا أنه " ومن حيث أن المادة ٣٢ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ قبل تعديله بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ تنص على أنه فى حالة إعارة العامل للخارج يعتد فى معاملته بالتقارير السابق وضعها عنه قبل الإعارة كما يعتد بالتقارير السابق وضعها عن العامل فى حالة ما إذا صرح بإجاة خاصة ... هذا فى حين تنص المادة ٣٧ من ذات القانون على أنه مع مراعاة حكم المادة ١٦ من هذا القانون تكون الترقية إلى الوظائف العليا بالإختيار ويستهدى فى ذلك بما يبديه الرؤساء ... وتكون الترقية إلى الوظائف الأخرى بالإختيار فى حدود لنسب الواردة فى الجدول رقم (١) المرفق وذلك بالنسبة لكل سنة مالية على حدة على أن يبدأ بالجزء المخصص للترقية بالأقدمية ....

ويشترط فى الترقية بالإختيار أن يكون العامل حاصلاً على مرتبة ممتاز فى تقرير الكفاية فى السنتين الأخيرتين ويفضل من حصل على مرتبة ممتاز فى السنة السابقة عليها مباشرة وذلك مع التقيد بالأقدمية فى ذات مرتبة الكفاية .

ومن حيث أن مفاد النصوص المتقدمة أن تقارير الكفاية والتى يجرى وضعها سنوياً ، لاغنى لدى الترقية بالإختيار من التعويل – إلتزاماً لصريح النص – بما يوضع منها خلال السنتين الأخيرتين أى السنتين السابقتين على تلك الترقية أو الثلاث سنوات الأخيرة السابقة على إجرائها ، فإذا قام حائل دون وزن كفاية العامل المعار أو المرخص له بإجازة خاصة بالخارج خلال تلك السنوات

فلا مناص من الرجوع إلى تقرير الكفاية الموضوع عنه قبل الإعارة أو الإجازة الخاصة مباشرة واستصحابه إذ لايسوغ فى غيبة النص الصريح أن تجرى المفاضلة فى الترقية إعتداداً بتقارير متباين سنواتها بين المعارين وأصحاب تلك الإجازة وغيرهم من المرشحين للترقية .

ومن حيث أن الثابت من الأوراق أن المدعى حصل على إجازة خاصة من ٧٩/٥/١ حتى ٨٣/٧/٥ وكان تقرير كفايته عن السنة الأخيرة قبل الإجازة الخاصة وخلال المدة من ١٩٧٨/٧/١ حتى ١٩٧٩/٦/٣٠ بمرتبة ممتاز وإذ صدر قرار الترقية المطعون فيه بتاريخ ١٩٨٢/١١/٣ وكان المعول عليه عند إجراء المفاضلة بين المرشحين للترقية على موجب هذا القرار هو حصول العامل على مرتبة ممتاز فى تقريرى الكفاية عن السنتين اللتين تمثلهما تقديرات الكفاية فى المدة من ١٩٧٩/٧/١ حتى ١٩٨٠/٦/٣٠ والمدة من ٨٠/٧/١ حتى ١٩٨١/٦/٣٠ ومتى كان ذلك وكان المدعى قد حصل فى السنة السابقة على الإجازة على مرتبة ممتاز فإنه يتعين استصحاب هذا التقرير وتقدير كفايته عن السنوات التالية بمرتبة ممتاز ، وبالتالى يكون المدعى مستوفياً حكماً شرط الحصول على مرتبة ممتاز فى تقريرى الكفاية عن السنتين الأخيرتين وحاصلاً على تقرير ممتاز عن السنة السابقة عليهما مباشرة .

ومن حيث أن سبب تخطى المدعى فى الترقية كما أفصحت عنه جهة الإدارة هو أنها اعتدّت بتقارير الكفاية التى وضعت عن المدعى عن سنوات ٧٧/٧٦ ، ٧٨/٧٧ ، ٧٩/٧٨ على الإعارة باعتبارها تمثل الثلاث سنوات السابقة على الترقية والتى حددت لغيره من العاملين من المتواجدين على رأس العمل بسنوات ٧٩/٧٨ - ٨١/٨٠ فى حين أنه ماكان يتأتى فى ترقية تجرى سنة ١٩٨٢ سوى الإعتداد بتقارير الكفاية عن السنوات السابقة مباشرة على تاريخ

إجرائها والوقوف عند معيار موحد فى تحديد تلك السنوات لايتباين بين المرشحين للترقية بعضهم البعض ، استصحاب آخر تقريرسنوى بالنسبة إلى صاحب الإعارة أو الإجازة الخاصة ، ومن ثم تغدو المفاضلة التى أجرتها جهة الإدارة بين المدعى وبين غيره من العاملين غير قائمة على سند صحيح من الواقع أو القانون إذ ليس ثمة تفاوت فى مضمار الكفاية بينه وهو أقدم من بعض المرقين ، وبين الأحدث ممن شملتهم الترقية بالقرار المطعون فيه ، وبالتالى فإن تخطى المدعى فى الترقية يكون مستمداً من عناصر غير صحيحة لاتؤدى إلى صحة النتيجة التى انتهت إليها جهة الإدارة فى قرارها المطعون فيه ، كما لايسوغ الإحتجاج فى هذا الصدد بما نصت عليه المادة ٥٨ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ معدلة بالقانون رقم ١٠٨ لسنة ١٩٨١ من أنه لايجوز فى غير حالات الإعارة التى تقتضيها مصلحة قومية عليا يقدرها رئيس مجلس الوزراء ترقية العامل إلى درجات الوظائف العليا إلا بعد عودته من الإعارة ذلك أن الوظائف العليا تشمل المدير العام ووكيل الوزارة والوكيل الأول فلا تمتد إلى الوظائف الأدنى ومنها الوظيفة التى تمت الترقية إليها بموجب القرار المطعون فيه وهى وظيفة من الدرجة الأولى .

ومن حيث أن الحكم المطعون فيه قد أخذ بغير هذا النظر ومن ثم يكون قد حالف القانون ، الأمر الذى يتعين معه الحكم بقبول الطعن شكلاً وفى الموضوع بإلغاء الحكم المطعون فيه وإلغاء القرار المطعون فيه فيما تضمنه من تخطى المدعى إلى الدرجة الأولى بيد أنه وقد رقى الطاعن بعد ذلك إلى وظيفة من الدرجة الأولى فقد يتعين الحكم بإرجاع أقدميته فى هذه الوظيفة إلى ١٩٨٢/١٠/٣١ تاريخ نفاذ الترقية بالقرار المطعون فيه رقم ١٠٩٥ لسنة ١٩٨٢

مع مايترتب عن ذلك من آثار وإلزام الجهة الإدارية المصروفات (١) .

(٢) تقرير الكفاية النهائى عن العامل يوضع عن سنة تبدأ من أول يوليه وتنتهى فى آخر يونيو - إذا كان العامل معاراً إلى داخل الجمهورية أو منتدباً أو مكلفاً ، ويختص بوضع التقرير عنه الجهة التى قضى بها المدة الأكبر من السنة التى وضع عنها التقرير - وإذا كانت الإعارة للخارج ، وتجاوزت المدة الأكبر من السنة التى يوضع عنها التقرير اعتد فى معاملة العامل بالتقارير السابق وضعها عنه قبل الإعارة - يسرى ذلك على العامل المصرح له بإجازة خاصة أياً كان نوعها - يُعتد فى معاملته بالتقارير السابق وضعها عنه قبل الإجازة إذا تجاوزت مدة الإجازة الجزء الأكبر من السنة التى يوضع عنها التقرير .

وهو ماتقرره المحكمة الإدارية العليا بقولها " ومن حيث أن المادة ٢٨ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ قبل تعديله بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ تنص على أن " تضع السلطة المختصة نظاماً يكفل قياس الأداء الواجب تحقيقه بما يتفق مع طبيعة نشاط الوحدة .... ويكون قياس الأداء بصفة دورية ثلاث مرات خلال السنة الواحدة قبل وضع التقرير النهائى لتقرير الكفاية ... ويعتبر الأداء العادى هو المعيار الذى يؤخذ أساساً لقياس كفاية الأداء ويكون تقدير الكفاية بمرتبة ممتاز أو كفء أو ضعيف ... ويكون وضع التقارير النهائية عن سنة تبدأ من أول يوليه إلى آخر يونيو ، وتقدم خلال شهرى سبتمبر وأكتوبر وتعتمد من لجنة شئون العاملين خلال شهر نوفمبر ......

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم ٣٨٤ لسنة ٣٣ ق جلسة ١٩٩٠/٧/٢٩ .

تنص المادة ٣٢ منه على أنه " فى حالة إعارة العامل داخل الجمهورية أو ندبه أو تكليفه تختص بوضع التقرير عنه الجهة التى قضى بها المدة الأكبر من السنة التى يوضع عنها التقرير ، فإذا كانت الإعارة للخارج يعتد فى معاملته بالتقارير السابق وضعها عنه قبل الإعارة ، كما يعتد بالتقارير السابق وضعها عن العامل فى حالة ما إذا صرح له بإجازة خاصة ....

ومن حيث أن مفاد ماتقدم أن تقرير الكفاية النهائى عن العامل يوضع عن سنة تبدأ من أول يوليو وتنتهى فى آخر يونيو ، فإذا كان العامل معاراً إلى داخل الجمهورية أو منتدباً أو مكلفاً تختص بوضع التقرير عنه الجهة التى قضى بها المدة الأكبر من السنة التى يوضع عنها التقرير فإذا كانت الإعارة للخارج وتجاوزت المدة الأكبر من السنة التى يوضع عنها التقرير اعتد فى معاملة العامل بالتقارير السابق وضعها عنه قبل الإعارة ، ويسرى ذلك على العامل المصرح له بإجازة خاصة أياً كان نوعها فيعتد فى معاملته بالتقارير السابق وضعها عنه قبل الإجازة وذلك إذا تجاوزت مدة الإجازة الجزء الأكبر من السنة التى يوضع عنها التقرير " .

ومن حيث أن الثابت من الأوراق أنه لاخلاف بين طرفى النزاع فى أن المدعى كان فى إجازة خاصة بالخارج خلال العام الذى وضع عنه التقرير المطعون فيه من ١٩٧٨/٧/١ حتى ١٩٧٩/٦/٣٠ وكانت هذه الإجازة فى الفترة من ١٩٧٨/٧/١ حتى ١٩٧٩/١/١٢ - اليوم السابق على تاريخ استلامه العمل بمديرية التموين والتجارة الداخلية بسوهاج بعد عودته من هذه الإجازة وأن مدتها تجاوز الستة أشهر ، وهى تمثل فى ذلك الجزء الأكبر من السنة التى وضع عنها التقرير ، ومن ثم كان الأصل أن يعتد فى تقرير كفايته بتقاريره السابقة ، وبالتالى فإن قيام الجهة الإدارية بوضع التقرير المطعون فيه عن المدعى عن عام

١٩٧٩/٧٨ على أساس قياس كفاية أدائه عن المدة الباقية من العام ملتفتة فى ذلك عن تقاريره السابقة يكون أمراً غير جائز قانوناً لمخالفته المادة ٣٢ من القانون المشار إليه ، والتى تقضى بوجوب الإعتداد فى معاملة العامل فى هذه الحالة بتقاريره السابقة ، ومن ثم يكون تقرير كفاية المدعى المشار إليه قد وقع باطلاً ، إلا أنه لما كان هذا التقرير لم يقم به وجه من أوجه انعدام القرار الإدارى ، كما لم يصدر بناءً على غش أو تدليس من جانب المدعى ، ومن ثمَّ يتحصن بمضى ستين يوماً من تاريخ صدوره ، ومتى كان ذلك وكان الثابت أن لجنة شئون العاملين بمديرية تموين سوهاج قد أصدرت القرار رقم ١٩٨٢/٦ فى ١٩٨٢/٩/١٨ الذى اعتمد من المحافظ بتاريخ ١٩٨٢/١٠/٤ بتعديل تقرير كفاية المدعى عن عام ١٩٧٩/٧٨ المطعون فيه من مرتبة ممتاز إلى مرتبة كفء أى بعد مضى ثلاث سنوات من تاريخ صدوره ، ومن ثمَّ يكون هذا القرار قد وقع بالمخالفة للقانون مما يتعين معه ألغاؤه ، وإذ ذهب الحكم المطعون فيه هذا المذهب فإنه يكون قد أصاب الحق فى قضائه ويكون النعى عليه فى هذا الشق على غير أساس سليم من القانون .

ومن حيث أنه عن طلب المدعى إلغاء القرار المطعون فيه رقم ١٩٨٢/٧٩ الصادر فى ١٩٨٢/٤/١ فيما تضمنه من تخطيه فى الترقية لوظيفة مدير إدارة التعاون الإستهلاكى بمديرية تموين سوهاج فإن المادة ٣٧ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ كانت تنص قبل تعديلها بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ على أنه مع مراعاة حكم المادة ١٦ من هذا القانون تكون الترقية إلى الوظائف العليا بالإختيار ... وتكون الترقية إلى الوظائف الأخرى بالإختيار فى حدود النسب الواردة فى الجدول رقم (١) المرفق وذلك بالنسبة لكل سنة مالية على حدة على أن يبدأ بالجزء المخصص للترقية

بالأقدمية .... وقد جرى قضاء هذه المحكمة بأن نسبة الترقية بالإختيار تحسب من الدرجة المرقى منها وليس من الدرجة المرقى إليها يؤكد ذلك أن المشرع لم يورد قرين درجة وكيل أول وزارة نسبة للإختيار وذلك باعتبارها أعلى درجة فلا يرقى منها ، وعلى ذلك فإن الترقية إلى الدرجة الأولى تحسب على أساس النسبة الواردة قرين الدرجة الثانية المرقى منها إلى الدرجة الأولى وهى ٥٠٪ بالإختيار و ٥٠٪ بالأقدمية على أن يبدأ بالجزء المخصص للترقية بالأقدمية وفق صريح نص المادة ٣٧ سالفة البيان .

ومن حيث أن الثابت من الأوراق أن القرار المطعون فيه صدر بترقية السيد/................. للدرجة الأولى من المجموعة النوعية لوظائف الإقتصاد والتجارة مديرا لإدارة التعاون الإستهلاكى بمديرية التموين والتجارة الداخلية بمحافظة سوهاج أى أن الترقية كانت لدرجة وحيدة هى التى تمت الموافقة على تمويلها بكتاب وكيل أول وزارة المالية رقم ٧٠٠ فى ١٩٨٢/٣/٣ حسبما هو ثابت من ديباجة القرار - وإذ كان من المقرر أنه فى حالة الترقية بالأقدمية والإختيار يبدأ بالجزء المخصص بالأقدمية فمن ثمَّ فإن الترقية إلى هذه الدرجة يكون بالأقدمية بمراعاة استيفاء المرقى اشتراطات شغل الوظيفة سواء من حيث التأهيل العلمى أو المدد البينية التى يجب قضاؤها فى الدرجة الأدنى .

ومن حيث أنه ولئن كان المطعون على ترقيته أقدم من المدعى إذ ترجع أقدميته فى التعيين إلى ١٩٦٢/١/١ بينما المدعى ترجع أقدميته إلى ١٩٦٢/٥/٦ إلا أنه لما كانت بطاقة وصف الوظيفة المرقى إليها تتطلب لشغلها أن يكون العامل حاصلاً على مؤهل تجارى عال مناسب ولاينال من ذلك ماتدعيه الجهة الإدارية الطاعنة من أنه قد تم تعديل هذا الشرط بحيث أصبحت بطاقة الوصف بطلب لهذه الوظيفة بحصول على مؤهل عال إذ أن هذا القول جاء ملرسلاً

ولادليل عليه من الأوراق وكان المطعون على ترقيته حاصلاً على ليسانس آداب دور أغسطس ١٩٥٩ ومن ثم يكون قد تخلف فى شأنه شرط التأهيل اللازم لشغل الوظيفة ومتى كان ماتقدم وكان الثابت من الأوراق أن المدعى حاصل على بكالوريوس تجارة شعبة محاسبة دور يناير ١٩٦٢ - وهو مؤهل تجارى عال مناسب لشغل الوظيفة المرقى إليها - ومن ثمَّ يكون المدعى مستوفياً لشروط شغل وظيفة مدير إدارة التعاون الإستهلاكى من الدرجة الأولى بمديرية تموين سوهاج ويكون تخطيه فى الترقية إليها بالقرار المطعون فيه رقم ١٩٨٢/٧٩ على غير سند صحيح من القانون جديراً بالإلغاء ، وإذ ذهب الحكم المطعون فيه إلى هذه النتيجة فيكون قد صادف صحيح حكم القانون ويكون بمنأى من النعى عليه مما يتعين معه الكم بقبول الطعن شكلاً ورفضه موضوعاً وإلزام جهة الإدارة المصروفات " (١) .

ولكن هل تختلف القاعدة بالنسبة للخاضعين لكادرات خاصة ؟

يبدو أنه توجد مغايرة فى هذا الشأن ، حيث لا يأخذ قانون هيئة الشرطة ، مثلاً ، بذات القاعدة ، فقد أغفل القانون بيان القاعدة واجبة الإتباع فى حالتى إعارة أو ندب ضابط الشرطة ، بينما أوردت المادة السابعة من قرار وزير الداخلية رقم ٢٢ لسنة ١٩٧٢ نصاً يقرر قاعدة مؤداها أن الضابط المعار أو المنتدب للعمل خارج وزارة الداخلية لايقدم عنه تقرير من الجهة المنتدب أو المعار إليها ، إلا إذا كان يعمل بها تحت رئاسة ضابط شركة ، ففى هذه الحالة يحرر الضابط الأقدم التقرير .

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم ٣٥٥٥ لسنة ٣٢ ق جلسة ١٩٩٣/٥/٢٢ .

إذن ماهو الوضع إذا كان ضابط الشرطة المعار أو المنتدب لايعمل تحت رئاسة ضابط شرطة ؟

فى تقديرنا ، يعتد فى هذه الحالة بتقارير الكفاية السابقة ، وذلك حتى لايظل الضابط بدون تقرير سنوى عن كفايته فى عمله .

وحيث أن النصوص لم تتعرض لحالة إعارة الضابط للعمل خارج الجمهورية ، فإننا نرى الأخذ بالقاعدة الواردة بقانون العاملين المدنيين بالدولة بوصفه القانون العام للوظيفة العامة فى مصر ، ومن ثمَّ يعتد فى هذه الحالة بالتقارير السابق وضعها عن الضابط قبل الإعارة خارج الجمهورية .

٣٩ - رابعا - الإجازات الخاصة :

قد تكون الإجازات الخاصة بمرتب أو بدون مرتب ، وهى لاتثير مشكلة - فى الحالتين - إذا كانت لفترة قصيرة ، حيث يتم وضع تقرير الكفاية عن الموظف على ضوء عمله الذى قام به معظم السنة .

أما إذا كانت الإجازات الخاصة - فى الحالتين - لفترة طويلة ، فإنها تثير مشكلة حيث يثور التساؤل عن القاعدة الواجب اتباعها عند تقدير كفاية الموظف العام ، لأن الأصل العام هو أن يتم تقدير الكفاية على ضوء النشاط الفعلى للموظف العام ، فهو تقدير واقعى وليس تقديراً افتراضيا ، فما هى القاعدة المتبعة فى هذا الشأن ؟

لقد خلت بعض قوانين التوظف من إيراد نصوص تبين القاعدة الواجبة الإتباع لتقدير كفاية الموظف الذى يحصل على إجازة طويلة سواء كانت بمرتب أو بدون مرتب ، بينما اهتمت قوانين أخرى بتقرير قاعدة عامة فى هذا الشأن :

ففى فرنسا ، يكون تقرير الكفاية وليد تقدير كفاية الموظف العام عن عمل يقوم به فعلاً ، أى عن عمله فى وظيفة يشغلها بالفعل . وقد قضى مجلس الدولة الفرنسى بأن التقارير تكون عن أعمال تؤدى بالفعل (١) ، وأن الإدارة لاتضع تقريراً عن موظف لايقوم بالعمل من الناحية الفعلية (٢) كما هو الحال عند حصول الموظف على إجازة (٣) أو عند إحالته للإستيداع .

وفى المغرب ، يقرر المشرع المغربى قاعدة عامة فى هذا الشأن ، مؤداها الإعتداد بالتقرير الأخير عن الموظف قبل قيامه بالإجازة ، على أن يؤخذ بهذه القاعدة فى حالة القيام بإجازة طويلة ، بطبيعة الحال (٤) .

وفى مصر ، تقرر المادة ٣٢ من القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة القاعدة العامة التالية فى هذا الشأن :

" يعتد بالتقارير السابق وضعها عن العامل فى حالة ما إذا صرح له بإجازة خاصة " . وهذه القاعدة العامة تطبق على كل موظف يحصل على إجازة خاصة

---

(١) C.E., 14 Octobre, 1977, Ministre de la Santé .

(٢) C.E., 5 Février 1975, Ministre de l'éducation nationale, R., P. 93.

(٣) يفقد الموظف الحاصل على إجازة خاصة أى حق له فى الترقية سواء بالأقدمية أو بالإختيار ، أنظر : C.E., Lespinasse, 10 Juin 1966, Rec., p. 874

(٤) ينص الفصل الثامن عشر من المرسوم الملكى الصادر بتاريخ ١٧ مايو سنة ١٩٦ بتحديد مسطرة التنقيط وترقى موظفى الإدارات العمومية فى الرتبة والدرجة على مايلى :
" يباشر الترقى فى الرتبة بالنسبة للأعوان الموجودين فى حالة إجازة طويلة الأمد إستناداً إلى النقطة الأخيرة الممنوحة قبل تاريخ العمل بالإجازة " .

طويلة الأمد ، سواء كانت إجازة خاصة بمرتب أو بدون مرتب (1) .

ولكن هل تطبق ذات القاعدة بالنسبة للخاضعين لكادرات خاصة ؟ إن قانون هيئة الشرطة ، مثلا ، لم يتعرض لهذه المسألة ، ولم يبين بالتالى القاعدة الواجبة الإتباع فى هذا الشأن . بينما نصت المادة السابعة من قرار وزير الداخلية رقم ٢٢ لسنة ١٩٧٢ بتحديد نماذج التقارير السنوية عن الضباط على قاعدة مؤداها عدم وضع تقارير عن الضباط القائمين فى منح أو بعثات أو إجازات دراسية .

وعلى ذلك ، نرى الأخذ بالقاعدة العامة الواردة بقانون العاملين المدنيين بالدولة بحيث تطبق على ضباط الشرطة ، وذلط على أساس أن هذا القانون هو الشريعة العامة للوظيفة العامة فى مصر ، ومن ثمَّ تطبق قواعده العامة فى حالة خلو القوانين الخاصة (الكادرات الخاصة) من قواعد تحكم أى مسألة وظيفية .

ونخلص مما سبق إلى أن بعض تشريعات التوظف لم تورد أحكاماً خاصة بتقدير كفاية الموظف الحاصل على إجازة خاصة بمرتب أو بدون مرتب ، كالتشريع السودانى والكويتى والأردنى والسعودى . بينما قرر التشريعان المغربى والمصرى قاعدة عامة فى هذا الشأن ، مؤداها الإعتداد بالتقارير السابق وضعها عن الموظف قبل القيام بالإجازة الخاصة طويلة الأمد .

٤٠ – خامساً – عضوية المجالس النيابية والمحلية والمنظمات النقابية :

الواقع أنه لاتوجد قاعدة عامة فى هذا الشأن ، بل إن معظم التشريعات قد سكتت عن وضع نصوص تعالج كيفية وضع تقارير كفاية عن أعضاء المجالي النيابية والمنظمات النقابية ، ومن ثمَّ فإن الأمر متروك لاجتهاد الفقه والقضاء .

---

(1) وتقرر ذات القاعدة المادة ٢٨ من قانون العاملين بشركات القطاع العام .

ففى فرنسا ([١]) ، وحيث لايكون الموظف خاضعاً لسلطة رئيس إدارته فيمكن للأخير وضع تقرير كفاية عنه ، يصبح من الصعب وضع تقرير كفاية عن الموظفين الذين يقومون بمهام أسندت إليهم بانتخابات كعضوية الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ أو عضوية التنظيمات النقابية . وتبدو هذه المسألة عديمة الأهمية بالنسبة لأعضاء البرلمان Les parlementaires ، حيث لايجيز القانون الفرنسى ترقيتهم أثناء مدة العضوية . وعلى العكس من ذلك ، تبدو المسألة فى غاية الأهمية بالنسبة لأعضاء التنظيمات النقابية حيث يعتد بتقارير الكفاية عند ترقيتهم ، وذلك فضلاً عن ما كشف عنه الواقع العملى من أن تقارير الكفاية التى تقوم بإعدادها التنظيمات النقابية عن الموظفين المعارين إليها détachés لاتوضع فى الإعتبار عند تقدير كفايتهم بواسطة جهات عملهم الأصلية ([٢]) . وحلاً لهذه المشكلة فقد صدر منشور بتاريخ ٥ سبتمبر سنة ١٩٥٢ ، مقرراً قاعدة عامة يؤخذ بها عند ترقية أعضاء التنظيمات النقابية ، هى الإعتداد – عند ترقيتهم – بمتوسط المدة المتطلبة للترقية La durée moyenne ، وهو حل محايد ، ولكنه يعتبر عادلاً فى نفس الوقت ، إذ يحقق المحافظة على استقلال التمثيل النقابى .

وفى المغرب ، يعتبر فى وضعية إعارة أو إلحاق كل موظف يقوم بمهام بنيابة عمومية أو بنيابة نقابية إن اقتضت تلك النيابة واجبات تحول دون القيام بمهام الوظيفة بصفة عادية ([٣]) .

([١]) بلانتى ، مطول الوظيفة العامة ، الجزء الثانى ، سابق الإشارة إليه ، صفحة ٧٣٦ .

([٢]) T.A. Paris, 5 Mars 1958, Hadyhady, A.J.D.A., 11, P. 20 7.

([٣]) أنظر الفصل ٤٨ من ظهير ٢٤ فبراير سنة ١٩٥٨ بشأن النظام الأساسى العام للوظيفة العمومية .

وحيث أن الموظف المعار أو الملحق يتمتع بجميع حقوقه فى الترقية والتقاعد ([1]) ، وحيث أن الجهة المختصة بوضع تقرير الكفاية عنه هى الإدارة أو المنظمة الملحق بها ([2]) ، فإن مؤدى ذلك أن يقوم مجلس النواب بوضع تقارير الكفاية عن أعضائه من الموظفين العموميين ، وهذا أمر غير متصور وغير مقبول . كما أن قيام التنظيمات النقابية بوضع تقارير كفاية عن الموظفين الملحقين بها للقيام بمهامهم النقابية يجعل الجهات الإدارية لاتعتد بهذه التقارير لشكها فى محاباة النقابات لأعضائها . فما هو الحل ؟

نرى وجوب إضافة مادة جديدة للتشريع المغربى فى هذا الشأن ، وذلك لتقرير قاعدة عامة بالنسبة للقائمين بمهام نيابية أو نقابية تحول دون القيام بمهامهم الوظيفية بصفة عادية ، على أن تتضمن هذه القاعدة الإعتداد بالتقارير السابق وضعها عن هؤلاء الموظفين قبل القيام بالمهام النيابية أو النقابية ([3]) . وفضلاً عن أن تقرير مثل هذه القاعدة يحقق العدالة ، فإنه يتفق مع ما يقرره المشرع

([1]) أنظر الفصل ٤٧ من ظهير ٢٤ فبراير سنة ١٩٥٨ بشأن النظام الأساسى العام للوظيفة العمومية .

([2]) أنظر الفصل ٥٣ من ظهير ٢٤ فبراير سنة ١٩٥٨ بشأن النظام الأساسى العام للوظيفة العمومية .

([3]) لم يبين القانون الأردنى الحكم بالنسبة لوضع تقارير الكفاية عن الموظفين المنتخبين لعضوية مجلس النواب أو لعضوية التنظيمات النقابية . وكذلك الأمر فى القانون الكويتى ، إلا أن المشرع الكويتى وقد حدد إجراءات معينة لوضع تقارير الكفاية بواسطة الرئيس المباشر حيث أوجب عليه تقديم تقرير عن الموظف الذى يرى أنه ممتاز أو ضعيف مبيناً أسباب ذلك ، فإن المادة ١٤ من مرسوم نظام الخدمة المدنية التى بينت هذه الإجراءات قد قررت فى فقرتها الثانية مايلى :

" ويعتبر جيداً من لم يقدم عنه تقرير وفقاً للفقرة السابقة " .

المغربى بالنسبة للموظف المستدعى للخدمة العسكرية ، حيث يعتبره فى وضعية " الجندية " . ومن ثم يقرر استفادته – أثناء مدة الخدمة العسكرية – من التقارير الموضوعة عنه برسم السنة السابقة لتجنيده .

وفى السودان ، يقرر البند الثانى من المادة ١٦٦ من لائحة الخدمة العامة إعتبار الموظف المنتخب لعضوية مجلس الشعب منتدباً ، بحيث تعتبر مدة عضويته بالمجلس فترة ندب تسرى عليها بعض أحكام الندب . إلا أن المشرع السودانى لم يحل إلى البند الأول من المادة ٥٥ من ذات اللائحة التى تقرر اختصاص الجهة المنتدب إليها الموظف العام بوضع تقرير الكفاية عنه خلال مدة الندب . وخيراً فعل المشرع السودانى ، إذ لايتصور ولايقبل أن يقوم مجلس الشعب بوضع تقرير الكفاية عن أعضائه من الموظفين العموميين .

كما أن المشرع السودانى لم يبين الحكم بالنسبة للموظفين أعضاء التنظيمات النقابية ، الأمر الذى قد يفسر باختصاص الرئيس المباشر بوضع التقارير عنهم ، وهو مايمكن أن يؤدى إلى استخدام تقارير الكفاية كوسيلة للترغيب أو للضغط ، مما يبعدها عن العدالة والموضوعية .

فما هو الحل ؟

نقترح إضافة مادة جيدة للائحة الخدمة العامة بالسودان ، يتقرر بمقتضاها الإعتداد بالتقارير السابقة عن الإنتخاب للعضوية بالنسبة للموظفين العموميين أعضاء مجلس الشعب القومى أو مجالس الشعب الإقليمية أو المجالس المحلية أو التنظيمات النقابية . ونرى الأخذ بهذا الحل ، وذلك لحين إدخالا لتعديل المقترح .

وفى مصر ، يفرق المشرع المصرى بين أعضاء مجلس الشعب من

الموظفين العموميين وبين أعضاء المنظمات النقابية فيما يتعلق بأحكام وضع تقارير الكفاية عن كل منهم :

فبالنسبة لأعضاء مجلس الشعب من الموظفين العموميين ([1]) ، ينص القانون على تفرغهم لعضوية مجلس الشعب على أن يحتفظ له بوظيفته أو عمله ، وتحتسب مدة عضويته فى المعاش أو المكافأة ، على أن يتقاضى العضو المرتب والبدلات والعلاوات المقررة لوظيفته وعله الأصلى من الجهة المعين بها طوال مدة عضويته ([2]) .

ثم تنص المادة ٢٥ من قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ على مايلى : " لايخضع عضو مجلس الشعب فى الحالة المنصوص عليها فى المادة السابقة (م٢٤) لنظام التقارير السنوية فى جهة وظيفته أو عمله الأصلية . وتجب ترقيته بالأقدمية عند حلول دورة فيها ، أو إذا رقى بالإختيار من يليه فى الأقدمية " .

وهكذا تقرر هذه المادة القاعدة العامة فى هذا الشأن ، وهى عدم خضوع عضو مجلس الشعب من الموظفين لنظام تقارير الكفاية ، مع ترقيته بالأقدمية عند حلول دوره فيها ، وترقيته بالإختيار إذا رقى من يليه فى الأقدمية .

فكيف توضع هذه القاعدة موضع التطبيق من الناحية العملية ؟

لايخرج التطبيق العملى عن أحد فرضين ([3]) :

([1]) تطبق ذات الأحكام على العاملين بشركات القطاع العام .

([2]) أنظر نص المادة ٢٤ من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب .

([3]) نرى تطبق ذات الأحكام أيضا على أعضاء مجلس الشورى من الموظفين العموميين .

الفرض الأول - ترقية عضو المجلس من الموظفين العموميين خلال سنة من العضوية :

يجب ترقية العضو بالأقدمية إذا كان حاصلاً فى آخر تقرير كفاية عنه على تقدير بمرتبة ممتاز أو كفء (ممتاز أو جيد أو متوسط ، وفقاً للتعديلات الأخيرة للقانون) أ أما إذا كان تقديره بمرتبة ضعيف فيجب - فى تقديرنا - عدم ترقيته وذلك إعمالاً لنص المادة ٣٤ من قانون العاملين المدنيين بالدولة التى تقرر حرمان العامل من الترقية فى السنة التالية للسنة المقدم عنه فيها تقرير بمرتبة ضعيف .

ويرقى عضو مجلس الشعب من الموظفين العموميين بالإختيار إذا رقى بالإختيار من يليه فى الأقدمية ، ولكن يشترط لترقيته - فى تقديرنا - أن يكون حاصلاً على مرتبة ممتاز فى تقرير الكفاية عن السنتين الأخيرتين ، فلايجوز ترقيته إذا لم يتحقق هذا الشرط .

الفرض الثانى - ترقية عضو المجلس من الموظفين العموميين بعد مضى أكثر من سنة من العضوية :

لما كان قانون مجلس الشعب يقرر عدم وضع تقارير كفاية عن الموظفين من أعضاء المجلس ، وإذ يتطلب قانون العاملين المدنيين بالدولة عدم حصول الموظف فى السنة السابقة على الترقية على تقرير بمرتبة ضعيف لإمكان ترقيته بالأقدمية وضرورة حصوله على مرتبة ممتاز فى تقرير الكفاية عن السنتين الأخيرتين لإمكان ترقيته بالإختيار . فإن إعمال نصوص كل من القانونين سالفى الذكر يتطلب - فى رأينا - الإعتداد بالتقارير السابقة والتى حصل عليها الموظف عضو المجلس قبل أن يصبح عضواً بالمجلس .

ومن ثمَّ يرقى عضو مجلس الشعب من الموظفين العموميين بالأقدمية إذا كانت قد مضت سنة بعد السنة المقدم عنه فيها تقرير كفاية بمرتبة ضعيف . كما يرقى بالإختيار إذا رقى بالإختيار من يليه فى الأقدمية وبشرط أن يكون حاصلاً على مرتبة ممتاز فى تقرير الكفاية عن السنتين الأخيرتين أى قبل أن يصبح عضواً بمجلس الشعب .

ونقترح إضافة فقرة جديدة لنص المادة ٢٥ من قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ تقرر الإعتداد عند ترقية عضو مجلس الشعب من الموظفين بالتقارير السابق وضعها عنه قبل العضوية ، وعلى ذلك نرى أن يكون نص هذه المادة كما يلى :

" لايخضع عضو مجلس الشعب فى الحالة المنصوص عليها فى المادة السابقة لنظام التقارير السنوية فى جهة وظيفته أو عمله الأصلية . وتجب ترقيته بالأقدمية عند حلول دوره فيها ، أو إذا رقى بالإختيار من يليه فى الأقدمية .

على أن يعتد فى ترقيته بالتقارير السابق وضعها عنه قبل عضوية مجلس الشعب " .

أما أعضاء المنظمات النقابية المنتخبين ، فقد حدد قانون العاملين المدنيين بالدولة مايطبق بشأنهم ، حيث نصت الفقرة الأخيرة من المادة ٣٢ منه على مايلى:-

" وبالنسبة لأعضاء المنظمات النقابية تحدد مرتبة كفايتهم بما لايقل عن مرتبة تقدير كفايتهم فى السنة السابقة على إنتخابهم بالمنظمات النقابية " .

ومن ثم يكون القانون قد وضع ضمانة لأعضاء المنظمات النقابية المنتخبين ، بحيث لايضاروا فى تقارير كفايتهم بسبب نشاطهم النقابى ودفاعهم

عن مصالح أعضاء النقابة مما قد ينعكس على علاقتهم برؤسائهم .

ولكن ماهو الحكم بالمسبة لأعضاء المجالس المحلية من الموظفين العموميين ؟

بالإطلاع على نصوص قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بإصدار قانون نظام الحكم المحلى ، يتضح لنا أنه قد تضمن فى المادة ٣٤ منه مايلى :

" وعلى الجهة التى يتبعها عضو المجلس الشعبى المحلى أن تيسر له أداء واجبات العضوية بما فى ذلك حضور اجتماعات المجلس لجانه ، والقيام بالزيارات الميدانية التى يكلفه بها المجلس .

وفى جميع الأحوال يعتبر عضو المجلس أثناء تأدية واجبات العضوية قائماً بعمله الرسمى " .

ويستفاد ما سبلق أن عضو المجلس المحلى من الموظفين العموميين لايتفرغ لعضوية المجلس ، بل يمع بين العضوية والوظيفة العامة ، ومن ثمَّ فإنه يخضع لنظام تقارير الكفاية وفقاً لأحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة شأنه شأن غيره من الموظفين العموميين .

وفى رأينا أن الأخذ بالقاعدة السابقة محل نظر ، إذ يخشى أن تستخدم التقارير إما لترغيب عضو المجلس المحلى أو لإرهابه ، مما قد يؤثر على حسن أدائه لمهامه كعضو بالمجلس ، ولذلك نرى الأخذ بقاعدة عامة مؤداها الإعتداد بتقارير الموظف السابقة طوال مدة العضوية .

وقد قرَّرت الجمعية العمومية للفتوى والتشريع بمجلس الدولة بعض الأحكام

فيما يتعلق بتقرير كفاية عضو المنظمة النقابية ، من أهمها :-

١- مقتضى نص المادة ٣٢ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ أن تقرير كفاية العامل عضو المنظمة النقابية لايجوز أن يقل عن ترتيب كفايته عن السنة السابقة على إنتخابه لعضوية المنظمة ، وبالتالى يتعين أن تقدر كفايته على هذا النحو .

وهو ماتقرره الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بقولها " إن هذا الموضوع عرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة بتاريخ ١٥ من نوفمبر سنة ١٩٨٩ فتبين لها أن قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ينص في المادة ٢٨ منه على أن " تضع السلطة المختصة نظاماً يتضمن تحديد الإجراءات التى تتبع فى وضع تقديم وإعتماد تقارير الكفاية والتظلم منها .... " وفى المادة ٣٠ على أن " تعلن وحدة شئون العاملين العامل بصورة من البيان المقدم عن أدائه أو تقرير الكفاية بمجرد اعتماده من السلطة المختصة أو من لجنة شئون العاملين بحسب الأحوال . وله أن يتظلم منه خلال عشرين يوماً من تاريخ علمه ويكون تظلم العاملين شاغلى الوظائف العليا من البيانات المقدمة عن أدائهم إلى السلطة المختصة . ويكون تظلم باقى العاملين إلى لجنة تظلمات تنشأ لهذا الغرض وتشكل بقرار من السلطة المختصة من ثلاثة من كبار العاملين ممن لم يشتركوا فى وضع التقرير وعضو تختاره اللجنة النقابية بالوحدة إن وجدت ... ويبت فى التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه ويكون قرار السلطة المختصة أو اللجنة نهائياً ، ولايعتبر بيان تقييم الأداء أو التقرير نهائياً إلا بعد إنقضاء ميعاد التظلم منه أو البت فيه " ونصت المادة ٣٢ الخاصة بكيفية وضع التقارير فى بعض الحالات الخاصة على أنه " .... بالنسبة لأعضاء المنظمات النقابية تحدد

مرتبة كفايتهم بما لايقل عن مرتبة تقدير كفايتهم فى السنة السابقة على انتخابهم بالمنظمات النقابية ".

والمستفاد من ذلك أن المشرع بعد أن عهد إلى السلطة المختصة بوضع نظام لقياس كفاي أداء العاملين بالوحدة وتحديد الإجراءات التى تتبع وضع وتقديم واعتماد تقارير الكفاية والتظلم منها فقد أفرد المشرع أعضاء المنظمات النقابية بحكم خاص فيما يتصل بوضع التقارير عنهم ، إذ أوجب أن تقدر كفايتهم فى جميع الأحوال بما لايقل عن ترتيب كفايتهم فى السنة السابقة على انتخابهم لعضوية المنظمة النقابية قاصداً من ذلك كفالة نوع من الحماية لأعضاء هذه المنظمات يمتنع معها على جهات عملهم التأثير عليهم من خلال ممارستها لإختصاصها بوضع تقارير كفايتهم السنوية بما يتعين معه القول بإنطباق هذا الحكم على عضو المنظمة النقابية سواء كان متفرغاً أو غير متفرغ .

ولما كان ذلك ، وكان من المقرر أنه لا إجتهاد مع صراحة النص . وكان مقتضى نص المادة ٣٢ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المشار إليه أن تقرير كفاية العامل عضو المنظمة النقابية لايجوز أن يقل عن ترتيب كفايته فى السنة السابقة على انتخابه لعضوية المنظمة ، وبالتالى يتعين أن تقدير كفايته على هذا النحو .

ولما كان الثابت من الأوراق أن السيد/ .... عضو بمجلس إدارة اللجنة النقابية بمديرية التموين والتجارة الداخلية بالمنوفية فى الدورة من ١٩٨٣/١٩٨٧ وكان آخر تقرير كفاية حصل عليه قبل انتخابه لعضوية اللجنة النقابية بمرتبة ممتاز عن عام ١٩٨٢ وعن الفترة من ١/١ إلى ١٩٨٣/١٢/٣١ ، ومن ثمَّ يحق له تقدير كفايته بمرتبة ممتاز طوال مدة عضويته فى اللجنة النقابية

وبالتالى فإن تقدير كفايته أثناء عضويته بهذه اللجنة بمرتبة جيد عن أعوام ١٩٨٤ و ١٩٨٥ و ١٩٨٦ يكون مخالفاً للقانون ويتعين تعديله ليكون بمرتبة ممتاز تطبيقاً لصراحة النصوص .

لذلك : انتهى رأى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع إلى أحقية السيد / .... من العاملين بمديرية التموين والتجارة الداخلية بالمنوفية فى الإحتفاظ بتقدير كفايته الحاصة عليه بمرتبة ممتاز قبل انتخابه لعضوية اللجنة النقابية بالمديرية وذلك خلال فترة عضويته لمجلس إدارة اللجنة " ([1])

٢- لايجوز تقدير كفاية أعضاء المنظمات النقابية بمرتبة ممتاز ، إذا قام بهم المانع من ذلك طبقاً لنص المادة ٣١ من اللائحة التنفيذية لقانون العاملين المدنيين بالدولة ؟

وهو ماتقرره الجمعية بقولها " إن هذا الموضوع عرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ١٩٩١/١/٢ ، فرأت ما يأتى :

١- إن التقرير النهائى لتقدير كفاية العامل فى كل سنة (من أول يناير إلى آخر ديسمبر عن مستوى أدائه لعمله خلالها ، بمراعاة أن الأداء العادى هو المعيار الذى يؤخذ لقياس كفاية الأداء ، ينتهى إلى تقدير الكفاية بالمراتب التى بينتها / ممتاز أو جيد أو متوسط أو ضعيف .... على أن تحدد اللائحة التنفيذية الضوابط التى يتم على أساسها تقدير كفاية العامل ، وهذه اللائحة تصدر

([1]) ملف رقم ٣٣٦/٦/٦٧ فى ١٩٨٩/١١/١٥ .

بقرار من الوزير المختص على مانص عليه في المادة ٢ ٢ من القانون ، وهى فى الخصوص لائحة تفويضية وإذا اشتملت هذه اللائحة شفى المادة ٣١ منها على أنه لايجوز تقدير كفاية العاملين من الفئات المبينة بنصها بمرتبة ممتاز بما أن العامل الذى وقع عليه جزاء تأديبى بعقوبة الخصم من الأجر أو الوقف عن العمل لمدة تزيد على خمسة أيام أو بعقوبة أشد أو بجزاءات يجاوز مجموعها الخصم من الأجر أو الوقف عن العمل لمدة تزيد على عشرة أيام أو بعقوبة أشد خلال السنة التى يوضع عنها التقرير ، فإن مؤدى ذلك بما ينصها من قوة القانون بإعتبار أن حكمها فى ذلك بمقتضى السلطة التفويضية - التى خولها القانون إلى مصدرها لوضع الضوابط التى يتم على أساسها تقدير الكفاية ، إنه يمتنع قانوناً تقدير كفاية العامل الذى يوقع عليه جزاء مما ذكر آنفاً خلال السنة التى يوضع عنها التقرير بمرتبة ممتاز ، وهذا المانع يقدم على ماتقتضيه حكم المادة ٣٢ من أن تحدد بمرتبة كفاية أعضاء المنظمات النقابية بما لايقل عن مرتبة كفايتهم فى السنة السابقة على انتخابهم بتلك المنظمات إذ القاعدة الأصولية أنه إذا تعارض المانع والمقتضى ، يقدم المانع .

٢- هذا إلى أن الواضح من حكم هذه المادة أنه لايستثنى من وجوب تقدير كفايتهم خلال مدة العقوبة ، وفق الضوابط العامة لذلك مما نص عليه القانون ولكنه يورد قيداً على السلطة المختصة بتقدير كفايتهم فى تقريرها مرتبتهم منها بأحد المراتب التى نص عليها القانون ، وهو ألا تقل عن مرتبة كفايتهم فى السنة السابقة مما أريد به ألا يبخس العامل حقه فى هذا التقدير ، بسبب نشاطه فى عضوية تلك المنظمات ، مما قد لايخلص معه تقدير الإدارة لكفايته من مظنة الإتجاه إلى الإضرار به بسببه ، وهذا هو الإحتمال مما لايرد ، إذا ما جاء تقدير الإدارة لكفاية العامل من هؤلاء بأقل من مرتبتها فى السنة السابقة نتيجة تقيدها

بنص القانون المانع من حصوله عليها إذا ماجوزى بالخصم أو الوقف عن العمل للمدة المحددة بنص اللائحة سالفة الذكر أو بأشد منها . حيث لايجوز عند ذلك تقدير كفايته بمرتبة ممتاز .

٣- ويخلص من ذلك أنه لايجوز تقدير كفاية أعضاء المنظمات النقابية بمرتبة ممتاز ، إذا ما قام بهم المانع من ذلك طبقاً لنص المادة ٣١ من اللائحة التى تكمل حكم القانون ولها قوته ، حيث صدرت بمقتضى السلطة التفويضية المقررة بالمادة ٢٨ لمصدرها فى تحديد الضوابط التى يتم على أساسها تقدير كفاية العامل .

٤- وبتطبيق ذلك فى الواقعة مثار التساؤل الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة السالف بيانها ، يبين أنه لايجوز تقدير كفاية العامل المشار إليه بمرتبة ممتاز عن السنة (من يناير إلى ديسمبر ١٩٨٤) التى يوضع عنها التقرير ، لمجازاته ، بناء على تحقيق تولته النيابة الإدارية ، ولها إستقلالها وحيدتها بعقوبة الخصم من المرتب مدة خمسة أيام مرتين ، لما صح نسبته إليه من وقائع .

لذلك " انتهى رأى الجمعية إلى عدم جواز تقدير كفاية العامل المشار إليه فى الوقائع سالفة البيان عن السنة المذكورة بمرتبة ممتاز " (١) .

---

(١) ملف رقم ٨٦/٢/٢٠٨ فى ١٩٩١/١/٢ .

٣- عدم جواز تقدير كفاية العامل عضو اللجنة النقابية بمرتبة ممتاز عن السنة التى جوزى فيها بعقوبة الخصم من المرتب مدة تزيد على خمسة أيام .

وهو ماتقرره الجمعية بقولها " استعراض إفتاء الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة بتاريخ ١٩٩١/١/٢ الذى خلصت فيه إلى عدم جواز تقدير كفاية العامل عضو اللجنة النقابية بمرتبة ممتاز عن السنة التى جوزى فيها بعقوبة الخصم من المرتب مدة تزيد على خمسة أيام - قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ناط بالسلطة المختصة لكل وحدة من الوحدات الخاضعة لأحكامه وضع نظام لقياس كفاية أداء العاملين وتحديد الإجراءات التى تتبع فى وضع تقارير الكفاية واعتمادها والقانون ناط باللائحة التنفيذية وضع الضوابط التى يتم على أساسها تقدير مراتب الكفاية ونفاذاً لذلك عينت اللائحة هذه الضوابط ولم تجز المادة ٣١ منها تقدير كفاية العامل الذى وقع عليه جزاء تأديبى بعقوبة الخصم من أجره أو الوقف عن العمل لمدة تزيد على خمسة أيام بمرتبة ممتاز واللائحة التنفيذية فى هذا الخصوص تستوى لائحة تفويضية ترقى فى مرتبة إلزامها إلى مرتبة القانون بما يمتنع معه قانوناً تقدير كفاية العامل الذى يوقع عليه جزاء مما ذكر آنفاً بنص المادة ٣١ المشار إليها خلال السنة التى يوضع عنها التقدير بمرتبة ممتاز وهذا المانع يقدم على مايقتضيه حكم المادة ٣٢ من القانون من أن تحدد مرتبة كفاية أعضاء المنظمات النقابية بما لايقل عن مرتبة كفايتهم فى السنة السابقة على إنتخابهم بتلك المنظمات نفاذاً للقاعدة الأصولية التى تقضى بأنه إذا تعارض المانع والمقتضى يقدم المانع وحكم المادة ٣٢ من القانون أوردت قيداً على السلطة المختصة بتقدير كفاية العامل عضو المنظمة بما لايقل عن مرتبة كفايته فى السنة السابقة مما أريد به

ألا يبخس حقه فى هذا التقدير بسبب نشاطه فى عضوية تلك المنظمات مما قد لايخلص معه تقدير الإدارة لكفايته من مظنة الإتجاه إلى الإضرار به وهذا الظن لايتوفر موجبه إذا ماجاء تقدير الإدارة لكفاية العامل بأقل من مرتبتها فى السنة السابقة نتيجة تقيدها بنص القانون المانع من حصوله عليها إذا ماجوزى بالخصم أو الوقف عن العمل للمدة المحددة بنص المادة ٣١ من اللائحة التنفيذية أو بأشد منها وانتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع إلى تأكيد الإفتاء السابق للجمعية فى هذا الشأن والذى لم يطرأ من الأسباب مايقتضى له العدول عنه " (١)

(١) ملف رقم ٨٧٢/٣/٨٦ - جلسة ١٩٩٣/٤/٤ .

الفصل الثالث

السلطة المختصة بوضع تقارير الكفاية

٤١ - تمهيد :

يقوم الرئيس الإدارى المباشر بوضع تقارير كفاية مرؤوسيه ، لأنه الأقدر على تقويم نشاط مرؤوسيه بحكم إشرافه اليومى على أعمالهم ، وذلك فضلاً عن إلمامه بصفاتهم وميولهم من واقع التعامل اليومى معهم .

فالرئيس الإدارى المباشر يُعَدُّ - بصفة عامة - هو أفضل من يقوم بمهمة تقدير كفاية مرؤوسيه ، بشرط توافر الموضوعية والمعرفة التامة بالأعمال التى يتم تقدير كفاية المرؤوسين على القيام بها (١).

ورغبة فى توفير الطمأنينة للموظف العام ، وتحقيق الرقابة على الرؤساء الإداريين عند وضع تقارير الكفاية عن مرؤوسيهم (٢) ، تتطلب بعض تشريعات

---

(١) L. Fougere, La fonction publique, Bruxelles, 1966, p. 25 et suiv.

(٢) توجد طريقة فريدة متبعة فى هولندا ، حيث يقوم بوضع تقرير الكفاية إثنان من الرؤساء الإداريين المباشرين للموظف العام ، ورغبة فى تحقيق الموضوعية لايكتفى بجماعية وضع التقرير ، بل يشترك خبير تقدير مع الرئيسين عند إجتماعهما لوضع التقرير .
راجع مؤلف فوجير ، سابق الإشارة إليه ، صفحة ٢٥٥ .
ومع تقديرنا لهذا الأسلوب ، إلا أننا نرى عدم ملاءمته ، لأن ذلك قد يؤدى إلى الصراع بين الرئيسين أو إلى سيطرة أحدهما على الآخر خصوصاً ، إذا كان أعلى منه درجة فى سلم التدرج الوظيفى ، كما أن الأخذ بهذا الأسلوب قد يعنى تعدد الرؤساء الإداريين المباشرين للموظف العام مما لايتفق مع المبادئ العلمية للتنظيم الإدارى أو يؤدى إلى إشراك رئيس غير مباشر فى تقدير كفاية موظفين لايعملون مباشرة تحت رئاسته ، الأمر الذى قد يجعل مشاركته مسألة شكلية لاتحقق الغرض منها .

التوظف عرض تقارير الرئيس الإدارى المباشر على رئيس إدارى أعلى للتعليق عليها وإبداء الرأى ، الأمر الذى يمكن أن يكفل الموضوعية ، ويمنع التحكم وإساءة استعمال السلطة ، وإن كانت تشريعات التوظف تختلف فيما بينها فيما يتعلق بما إذا كان التعقيب لرئيس إدارى واحد أم يكون التعقيب لأكثر من رئيس إدارى أعلى .

ولمزيد من الضمانات للموظف العام ، من ناحية ، ولكفالة وحدة النظرة والتطبيق ، من ناحية أخرى ، تقرر بعض تشريعات التوظف ضرورة عرض تقارير كفاية الموظفين على لجنة شئون الموظفين أو لجنة شئون العاملين ، حيث لايصبح التقرير نهائياً إلا بعد عرضه عليها .

٤٢ - الإتجاهات العامة لتشريعات التوظف :

تكاد تتفق تشريعات التوظف المختلفة فى تقرير قاعدة عامة واحدة ، هى اختصاص الرئيس المباشر بوضع تقارير الكفاية أو الأداء عن مرؤوسيه . إلا أن بعض التشريعات تكتفى بتقدير الرئيس المباشر وتجعله نهائياً ، بينما تتطلب غالبية التشريعات عرض التقارير على رئيس أعلى أو على لجنة شئون الموظفين لإعتماده .

فالتشريعات الوظيفية تسلك أحد اتجاهين : حيث يقرر البعض منها إنفراد الرئيس الإدارى المباشر بوضع التقرير ، بينما تقرر غالبيتها قيام الرئيس المباشر بوضع التقرير على أن يعقب عليه رئيس إدارى أعلى أو تعتمده لجنة شئون الموظفين أو شئون العاملين .

وتأخذ بعض التشريعات بالإتجاه الأول ، حيث ينفرد الرئيس الإدارى المباشر بوضع تقارير الكفاية أو الأداء عن مرؤوسيه :

٤٣ - فى فرنسا :

تقرر المادة ٢٤ من الأمر الصادر بتاريخ ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ بشأن النظام العام للوظيفة العامة أن وضع تقارير الكفاية يكون من إختصاص رئيس الوحدة الإدارية أو رئيس المرفق (١) ، وليس لهذا الرئيس أن يرفض وضع تقرير كفاية عن أى من مرؤوسيه (٢) .

ومن المبادئ التى قررها مجلس الدولة الفرنسى فى هذا الشأن ، حكمه بأن وضع تقارير الكفاية إنما يتصل بالسلطة الرئاسية وأن ذلك يدخل فى نطاق سلطتها التقديرية (٣) . وأن وضع تقارير الكفاية يكون من اختصاص رئيس الوحدة الإدارية حتى لو كان الرئيس الإدارى يمارس سلطته بالنيابة ، إلا أنه يشترط أن يكون الرئيس الإدارى قائماً بوظيفته عند إعداد التقرير (٤) .

وفى حالة إعارة الموظف ، يفرق مرسوم الوظيفة العامة الصادر بتاريخ ١٤ فبراير سنة ١٩٥٩ (المادتان ١٥ و ١٦ منه) بين الإعارة قصيرة الأجل والإعارة طويلة الأجل :

---

(١) بين مجلس الدولة – فى حكمه الصادر بتاريخ ١٣ يوليو سنة ١٩٦٦ فى قضية " Guilbert " أن رئيس االمرفق قد يكون مدير الهيئة أو المؤسسة أو مدير أحد أقسامها على أن يؤخذ فى الإعتبار الإقتراحات المقدمة فى هذا الشأن من الرؤساء المباشرين للموظفين الذين توضع عنهم التقارير .

(٢) N. Piquemal, Le fonctionnaire, 1, droits et garenties, 2 iéme ed., 1979, P. 180.

(٣) أنظر حكم مجلس الدولة الفرنسى فى قضية " Bragieure " بتاريخ ١٩ نوفمبر ١٩٧١ ، المجموعة ، صفحة ٦٩٢ .

(٤) حكم مجلس الدولة الفرنسى فى قضية " Coperan " بتاريخ ٧ يناير ١٩٦٦ ، المجموعة ، صفحة ١٦ .

ففى حالة الإعارة قصيرة الأجل ، وهى التى لاتتجاوز مدتها ستة أشهر ، يقوم رئيس المرفق الأصلى للموظف المعار بتقدير كفايته ، وذلك على ضوء التقرير العام الذى يضعه عنه رئيس المرفق المعار الموظف للعمل به .

أما فى حالة الإعارة طويلة الأجل ، وهى التى تتجاوز مدتها ستة أشهر يقوم رئيس المرفق المعار إليه الموظف بتقدير كفايته ، ويرسل بطاقة التقدير إلى إدارته الأصلية .

٤٤- فى الجزائر وتونس والمغرب .

وفى جمهورية تونس ، يكون وضع تقرير الكفاية من اختصاص سلطة التعيين (1) .

ويقرر النظام الجزائرى ذات القاعدة أيضاً، وذلك وفقاً لنص المادة ٣٣ من القانون الأساسى العام للوظيفة العمومية رقم ٦٦ - ١٣٣ بتاريخ ٢ يونيو سنة ١٩٦٦ .

وفى المملكة المغربية ، يكون وضع تقارير الكفاية من إختصاص رئيس الإدارة وحده ، إلا أنه يمكن أن يقوم بذلك رئيس المصلحة بشرط أن يكون ذلك بتفويض من رئيس الإدارة (2) .

---

(1) راجع الفصل رقم ٢٣ من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٨ ، المتعلق بضبط القانون الأساسى العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية .

(2) أنظر الفصل (٢٨) من ظهير ٢٤ فبراير سنة ١٩٥٨ بشأن النظام الأساسى للوظيفة العمومية ، وكذلك الفصل الثانى من المرسوم الملكى الصادر فى ١٧ مايو سنة ١٩٦٨ بتحديد مسطرة التنقيط وترقى موظفى الإدارات العمومية فى المرتبة والدرجة .

٤٥ - فى البحرين :

وتنفرد دولة البحرين بين دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية بالأخذ بهذا الإتجاه ، حيث يقوم الرئيس المباشر بوضع تقارير الكفاية عن مرؤوسيه ، وهو ماتقرره المادة ١١٦ من نظام الموظفين الصادر فى الأول من شهر ابريل سنة ١٩٦١ وذلك كما يلى : " تقدم تقارير سرية بالشكل المبين أدناه من قبل رؤساء الدوائر إلى مدير شئون الموظفين ... " ووفقاً للبند (٤) من الفقرة (ج) من نظام الخدمة المدنية الصادر بتاريخ ١٥ يناير ١٩٨١ السارى إعتباراً من ١ فبراير ١٩٨١ ، يقوم المشرف ، سنوياً ، بتقييم أداء وسلوك الموظف الخاضع لإشرافه .

ولئن كان انفراد الرئيس المباشر بوضع تقارير الكفاية يتميز بالسرعة والحسم ، إلا أنه قد يؤدى إلى التحكم وغيره من مساوئ الإنفراد بالسلطة .

ومن ثمَّ تفضل بعض تشريعات التوظف المعاصرة الأخذ بالإتجاه الثانى الذى يتطلب تعقيب رئيس إدارى أعلى أو لجنة على تقدير الرئيس المباشر لكفاية مرؤوسيه ، بل إن بعض التشريعات تقرر إعتماد التقرير بواسطة لجنة شئون الموظفين أو العاملين ، وذلك لتحقيق المزيد من الطمأنينة والموضوعية عند وضع التقارير .

فالإتجاه الغالب فى تشريعات التوظف المعاصرة هو إعطاء سلطة وضع تقارير الكفاية للرئيس المباشر للموظف العام ، على ألا ينفرد بسلطة وضع التقرير ، بل يخضع تقديره لكفاية موظفيه للمراجعة والرقابة ، إما من قبل رئيس إدارى أعلى أو من قبل لجنة شئون الموظفين أو العاملين ، وذلك طبقاً لضوابط معينة .

وسنعرض تفصيلات ذلك فى ثلاثة مباحث :

المبحث الأول – الرئيس المباشر يضع التقرير ويعتمده الرئيس الأعلى .
المبحث الثانى – الرئيس المباشر يضع التقرير وتعتمده لجنة شئون الموظفين .
المبحث الثالث – ضوابط سلطة اعتماد التقرير .

المبحث الأول

الرئيس المباشر يضع التقرير ويعتمده الرئيس الأعلى

٤٦- تمهيد :

يأخذ هذا الأسلوب بالقاعدة العامة السائدة فى أنظمة التوظف المعاصرة وهى إعطاء سلطة وضع تقارير الأداء أو تقارير الكفاية للرئيس الإدارى المباشر للموظف اتلمراد وضع تقرير أداء عنه ، وذلك للإعتبارات السابق بيانها ، على ألا شينفرد الرئيس المباشر بوضع التقرير ، بل يخضع لقدر من الرقابة لكفالة الموضوعية ، وتتمثل هذه الرقابة فى إعتماد التقرير بواسطة الرئيس الإدارى الأعلى ، ومن ثم يمكن أن تتحقق السرعة والموضوعية فى وقت واحد .

٤٧- فى الولايات المتحدة الأمريكية :

كان نظام تقارير الكفاية الموحدة – المعمول به منذ سنة ١٩٢٣ – ينص على أن يضع التقرير الرئيس المباشر المسئول عن عمل الموظف الموضوع عنه

التقرير ([1]) . وذلك على أساس أن الرئيس المباشر هو المنوط به مراجعة أعمال هذا الموظف بصفة دورية . على أن يراجع التقرير بواسطة إدارى أعلى هو أعلى مشرف " بالنسبة لواضع التقرير ، أى الرئيس الإدارى الأعلى لواضع التقرير .

٤٨- فى السودان :

أخذ النظام السودانى بهذا الإتجاه ، حيث تقرر المادة ١/٥٠ من لائحة الخدمة المدنية مايلى :

" تكتب تقارير الأداء سنوياً عن جميع العاملينبواسطة الرئيس المباشر وتعتمد بواسطة رئيس الوحدة " .

٤٩- فى المملكة الأردنية الهاشمية :

كما يأخذ بذات الإتجاه نظام الخدمة المدنية الأردنى رقم (١) لسنة ١٩٨٨ وذلك وفقا لنص المادة ٤٧/ب منه حيث أناطت بالرئيس المباشر مهمة وضع التقرير السنوى عن الموظف .

ومن دول مجلس التعاون الخليجى التى أخذت بهذا الإتجاه كل

([1]) راجع :

- الدكتور زكى محمود هاشم ، دراسته السابق الإشارة إليها ، صفحة ٤٧ ومابعدها .
- CONAC: La fonction publique aux Etats Unis, 1958, P. 120.
- TORPEY, W.G., Public personnel management, 1953, P 195.

من دولة قطر ، الإمارات العربية المتحدة والمملكة العربية السعودية :

٥٠- فى قطر :

ففى دولة قطر ، لم نعثر على نصوص تتضمن القواعد العامة لوضع تقارير تويم الأداء الوظيفى تبين السلطة المختصة بذلك ، والإجراءات التى يجب إتباعها فى هذا الشأن .

ورغم عدم وجود نصوص مباشرة على قياس الأداء (١) ، إلا أنه بالإطلاع على نماذج التقارير السنوية يمكن القول بأن تقرير الأداء السنوى عن الموظف يختص بوضعه الرئيس المباشر ، على أن يراجع من قبل مدير الإدارة .

وبذلك يكون المختص بوضع تقارير تقويم الأداء الوظيفى بدولة قطر هو الرئيس المباشر للموظف الموضوع عنه التقرير ، على أن يراجع التقرير بواسطة مدير الإدارة المختص .

٥١- فى دولة الإمارات العربية المتحدة :

وفى دولة الإمارات العربية المتحدة ، قرر القانون الإتحادى رقم ٨ لسنة ١٩٧٣ فى شأن الخدمة المدنية فى الحكومة الإتحادية هذا الأسلوب ، وذلك فى المادة ٢٣ منه التى ورد بها " يقدم التقرير السنوى عن الموظف من رئيسه

---

(١) الدكتور / أحمد حسين رشيد والدكتور يوسف محمد عبيدان : إدارة شئون الموظفين ، مكتبة الإدارة العامة فى دولة قطر (٢) ، ١٩٨٦ ، صفحة ٨٥ .

المباشر ثم يعرض على من يعلوه فى المسئولية لإبداء ملاحظاته عليه ثم يعـرض على وكيل الوزارة المختص لإعتماده " .

ومن ثمَّ يمر وضع تقرير الكفاية بدولة الإمارات العربية المتحدة بثلاث مراحل ، وهى :

المرحلة الأولى – وضع التقرير :

يختص بوضع التقرير الرئيس المباشر للموظف الموضوع عنه التقرير .

المرحلة الثانية– إبداء الملاحظات على التقرير :

يعرض تقرير الرئيس المباشر على من يعلوه فى المسئولية ، وذلك لإبداء ملاحظاته على التقرير .

ولم يتطلب النص أية ظوابط تحكم ملاحظات الرئيس الأعلى ، إلا أننا نرى أن تكون ملاحظات الرئيس الأعلى مسببة إذا تضمنت تعديلاً فى تقديرات الرئيس المباشر ، وذلك توخياً للدقة والموضوعية ، من ناحية ، ولتمكين وكيل الوزارة المختص من الترجيح عند الإعتماد ، من ناحية أخرى .

المرحلة الثالثة– إعتماد التقرير :

تتمثل المرحلة الثالثة فى عرض التقرير على وكيل الوزارة المختص للإعتماد ، إلا أن النص جاء عاماً ولم يحدد الضوابط التى يجب مراعاتها عند اعتماد التقرير .

وقد حددت المادة ٢٤ من قانون الخدمة المدنية الإماراتى السلطة المختصة بوضع تقارير الكفاية عن الموظف المعار أو المنتدب ، والموفد فى بعثة أو إجازة دراسية والمريض ، وذلك كما يلى :

ثانياً - الموظف الموفد فى بعثة أو الحاصة على إجازة دراسية :

إذا كان الموظف موفداً فى بعثة ، أو حاصلاً على إجازة دراسية ، يختص بوضع تقرير كفايته مكتب البعثات المختص .

ثالثاً - الموظف الحاصل على إجازة مرضية :

إذا كان الموظف غائباً فى إجازة مرضية لمدة تزيد عن ستة شهور خلال السنة موضوع التقرير ، يؤخذ بآخر تقرير سنوى قُدم عنه . فإذا كان التقدير الأخير بتقدير " ضعيف " ، **فلا تعرض حالته** على الوزير المختص لإتخاذ القرار المناسب بشأنه إعمالاً لحكم المادة ٢٧ من القانون .

٥٢- فى المملكة العربية السعودية :

وأخذت المملكة العربية السعودية بهذا الأسلوب أيضاً فى وضع تقارير الكفاية عن موظفيها ، حيث يقوم الرئيس المباشر بوضع التقرير ، على أن يتم اعتماد التقرير بواسطة الرئيس الإدارى الأعلى :

فقد اكتفى نظام الخدمة المدنية بالمملكة العربية السعودية بتقرير قاعدة عامة فى هذا الشأن ، وهى النص على وضع تقارير كفاية دورية عن كل موظف (١) دون وضع أية قواعد أو ضوابط فى هذا الشأن ، حيث أخذ النظام السعودى بأسلوب تقرير القواعد العامة الخاصة بالخدمة المدنية ، فى النظام ، أما التفاصيل فقد تركها النظام للوائح تصدر تنفيذاً لنظام الخدمة المدنية ، وفى كل موضوع على حدة . وهو أسلوب ملائم يتيح الفرصة لتعديل المسائل التفصيلية ،

---

(١) أنظر نص المادة ٣٦ من نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكى رقم م/٤٩ بتاريخ ١٣٩٧/٧/١ هـ .

دون التغيير المستمر فى القواعد العامة .

وتنفيذاً لما قررته المادة ٣٦ ، صدرت لائحة تقارير الكفاية سنة ١٤٠١ ، وبناءً على قرار سمو نائب رئيس مجلس الوزراء رئيس مجلس الخدمة المدنية رقم ٧ لسنة ١٤٠١ فوض رئيس الديوان العام للخدمة المدنية صلاحية إجراء التعديلات اللازمة فى اللائحة على ضوء التطبيقات العملية لها . وتنفيذاً لذلك فقد صدر قرار معالى رئيس الديوان العام للخدمة المدنية رقم ١ بتاريخ ١٤٠٤/٧/١ بتعديل إسم اللائحة لتصبح " لائحة تقويم الأداء الوظيفى " ، وتعديل أحكام اللائحة والتعليمات الملحقة بها وفقاً للصيغة الملحقة بقراره ، على أن يعمل بذلك إعتباراً من ١٤٠٥/١/١ .

وبالإطلاع على النصوص السابق الإشارة إليها ، يتضح لنا أن المنظم السعودى قد أخذ بالإتجاه الذى يقضى بقيام الرئيس المباشر بوضع التقرير ، على أن يعقب عليه رئيس إدارى أعلى .

فما هى السلطة المختصة بوضع واعتماد التقارير بالمملكة العربية السعودية ؟ وماهى ضوابط وضع التقرير فيها ؟

نصت المادة الثانية للائحة تقرير الكفاية (سنة ١٤٠١) على مايلى :

يُعد التقرير من قبل الرئيس المباشر للموظف ، ويعتمد التقرير أو يتم تعديله من قبل الرئيس الأعلى ، ويتم عرض تقارير شاغلى المراتب الثالثة عشرة فما فوق على الوزير المختص ، وفى حالة المراتب من الثانية عشرة فما دون على الوكيل أو من يفوضه بذلك لإقرارها " .

ويفهم من النص السابق أن وضع التقرير كان يخضع للقواعد العامة التالية :

أولاً – الرئيس المباشر هو المختص بوضع تقرير كفاية موظفيه ، فهو الذى يملك صلاحية وضع تقارير الكفاية عنهم .

ثانياً – الرئيس الأعلى للرئيس المباشر هو المختص بإعتماد التقرير .

ثالثاً – للرئيس الأعلى صلاحية تعديل التقرير ، دون إبداء الأسباب .

رابعاً – بالنسبة لتقارير كفاية شاغلى المراتب الثالثة عشرة فما فوق ، فيجب عرض تقاريرهم لإقرارها من قبل الوزير المختص . أما تقارير شاغلى المراتب الثانية عشرة فما دون ، فيجب عرضها على وكيل الوزارة المختص لإقرارها .

ومن ثمَّ كانت تقارير الكفاية تمر بثلاثة مراحل على التوالى ، هى : مرحلة وضع التقرير من قبل الرئيس المباشر ، مرحلة إعتماد التقرير من قبل الرئيس الأعلى ، ثم مرحلة إقرار التقرير من قبل الوزير المختص أو وكيل الوزارة المختص حسب مرتبة الموظف الموضوع عنه التقرير .

خامساً –ينبغى أن تكون مرتبة معد التقرير أعلى من مرتبة الموظف المراد تقويم أدائه ، كما ينبغى أن تكون مرتبة معتمد التقرير أعلى من مرتبة معد التقرير (١) .

سادساً –لايجوز للرئيس المباشر إعداد أى تقرير عن أى موظف مالم يكن قد عمل معه لمدة لاتقل عن ستة أشهر (٢) .

سابعاً – بالنسبة للموظف المعار أو المنتدب إلى جهة إدارية لمدة تزيد عن ستة

---

(١) المادة الثانية من لائحة تقارير الكفاية .

(٢) المادة التاسعة من لائحة تقارير افكفاية .

أشهر ، يجب الحصول على تقرير عن كفايته من الجهة المعار أو المنتدب إليها الموظف (١) .

وقد نصت المادة ٣/٣٦ من لائحة تقارير تقويم الأداء الوظيفي على مايأتي :

" يعد التقرير من قبل الرئيس المباشر للموظف أو من ينوب عنه ، ويعتمد من قبل الرئيس الأعلى حسب الصلاحيات المحددة . ولمعتمد التقرير أن يعدل فيه بما يراه ملائماً .

ومن ثمَّ يخضع وضع تقارير تقويم الأداء الوظيفة فى المملكة العربية السعودية للقواعد العامة التالية :

أولاً – الرئيس المباشر للموظف هو المختص بوضع تقرير تقويم الأداء عنه ، وهى ذات القاعدة التى كانت مقررة بلائحة سنة ١٤٠١ .

ثانياً – أتت اللائحة الجديدة بحكم جديد ، حيث أجازت لمن ينوب عن الرئيس المباشر وضع التقارير ، ويعد ذلك من قبيل التفويض القانونى الدائم ، حيث يحل النائب محل الأصيل دون حاجة لإصدار قرار إدارى بالتفويض من قبل الرئيس المباشر .

ثالثاً – منعت اللائحة الجديدة الموظف من أن يعد تقريراً عن نفسه ، فلايجوز له أن يعد تقريراً عن نفسه سواء بمبادرة منه أو بتكليف من رئيسه .

رابعاً – يكون اعتماد التقرير من قبل الرئيس الإدارى الأعلى ، وذلك حسب الصلاحيات المحددة بالأنظمة واللوائح .

---

(١) المادة العاشرة من لائحة تقارير الكفاية .

وبذلك تكـون اللائحـة الجديـدة قد عدلـت عـن مبـدأ تعـدد سـلطات اعتمـاد التقرير ، وهو الأمر الذى كان مقرراً فى نصوص لائحة تقارير الكفايـة ١٤٠١ ، فتم الأخذ بمبدأ جديد هو أن يتم اعتماد تقرير تقويم الأداء الوظيفى بواسطة رئيس إدارى أعلى واحد .

ولاشك فى أن ذلك يُعد أفضل وأكـثر ملاءمـة مـن الوضـع السـابق ، حيـث يؤدى إلى سرعة اعتماد التقرير ، من ناحيـة ، وذلـك فضـلاً عـن التعـدد الشـكلى للرؤساء الذين كانوا يعتمدون التقارير ، من ناحية ثانية .

خامساً - للرئيس الإدارى الأعلى معتمد التقرير أن يعدل فيه بما يراه ملائماً .

وفى تقديرنا ، فإن هذه القاعدة محل نظر ، وذلك من ناحيتين :

الناحية الأولى :

تقرر القاعدة السابقة سلطة الرئيس الإدارى الأعلى فى تعديـل التقريـر بمـا يراه ملائمـاً ، الأمـر الـذى قـد يُفهـم منـه أن أسـاس التعديـل هـو الملاءمـة وليـس المشروعية ، وبمعنى آخر فإنه يعدل التقرير بما يحقق الملاءمة الإدارية ، وليـس المشروعية أو التطبيـق السليم للأنظمـة أو اللوائـح ، وهـذا أمـر لايجـوز ، حيـث يكون من الأفضل أن يقتصر التعديل على حـالات عـدم المشـروعية وليـس علـى حالات عدم الملاءمة ، تحسباً لاحتمال إسـاءة اسـتخدام السـلطة ، وهـو أمـر غـير مرغوب فيه .

الناحية الثانية :

خلت القاعدة السابقة من تطلب أن يكـون تعديـل الرئيـس الإدارى الأعلـى مسبباً ، وهو أمر محل نظر : لأن الفرض المسلم به هو أن الرئيس المباشـر هـو

تقديره لكفايتهم المفترض أنها واقعية وقانونية ، لايكون إلا ببيان أسباب ذلك العدول ، وذلك حتى يمكن الحكم – موضوعياً – أي التقديرين أكثر إتفاقاً مع أحكام القانون واللائحة وأيهما يُعد تقديراً واقعياً وفعلياً عن كفاية الموظف العام ، ولايتحقق ذلك إلا ببيان أسباب التعديل ومبرراته .

سادساً – فى حالة تكليف الموظف بعمل وظيفة أخرى غير وظيفته الأصلية يكون وضع التقرير عنه من إختصاص المسئول المشرف عليه فى الجهة المكلف للعمل بها ، وذلك إذا زادت مدة التكليف عن ستة أشهر .

سابعاً – فى حالة الإعارة ، يكون وضع التقرير عن الموظف المعار من إختصاص الجهة المعار إليها .

إذ " يتم إعداد تقرير عن الموظف المعار من قبل الجهة المعار إليها عند إنتهاء فترة إعارته ، ويتم ذلك وفق الأسلوب الذى تتبعه الجهة المستعيرة . فإذا لم يكن لديها أسلوب منظم لتقويم الأداء ، فيمكن للجهة المعيرة أن تطلب من الجهة المستعيرة إعداد تقرير عنه وفق النموذج الذى يقوم به أمثاله بجهته الأصلية (1).

ونخلص مما سبق إلى أن وضع تقرير تقويم الأداء الوظيفى بالمملكة العربية السعودية حالياً يكون من إختصاص الرئيس المباشر ، كما يجوز ذلك لنائبه . على أن يتم اعتماد التقرير بواسطة الرئيس الإدارى الأعلى . فإذا كان الموظف مكلفاً بعمل وظيفة أخرى ، يكون وضع التقرير من إختصاص المسئول المشرف عليه فى الجهة المكلف للعمل بها . أما إذا كان الموظف معاراً ، فيكون وضع التقرير من إختصاص الجهة المعار إليها .

---

(1) أنظر الرد على الإستفسار رقم (١٢) ، لائحة تقويم الأداء الوظيفى ، سنة ١٤٠٤ ، صفحة ١٧ .

المبحث الثانى

الرئيس المباشر يضع التقرير وتعتمده لجنة شئون الموظفين

٥٣ – تمهيد :

يتفق هذا الأسلوب مع سابقه فى أمر ويختلف معه فى أمر آخر . أما الأمر المتفق عليه بينهما فيتمثل فى إعطاء سلطة وضع تقرير الكفاية عن الموظف لرئيسه المباشر بوصفه الأقدر على تقدير كفاية مرؤوسيه . بينما يختلف الأسلوبان فى سلطة إعتماد التقرير إذ يقررها الأسلوب الأول للرئيس الإدارى الأعلى بينما يقررها الأسلوب الثانى للجنة تسمى " لجنة شئون الموظفين " أو " لجنة شئون العاملين " .

ولاشك فى أن إعطاء سلطة إعتماد تقارير الكفاية للجنة يعد أفضل من تقرير هذه السلطة لرئيس إدارى فرد لما قد تكفله اللجنة من جماعية اتخاذ القرار ، من ناحية ، وبعدها عن التحيز والتأثر بالعلاقات الشخصية ، من ناحية أخرى ، إلا أن ذلك لايتحقق إلا إذا أختير أعضاء اللجنة بموضوعية ، وأحيطت أعمالها بضمانات تكفل موضوعية قراراتها .

٥٤ – فى مصر :

كان القانون المصرى قد أخذ بهذا الإتجاه منذ زمن طويل ، حيث قررته – لأول مرة – المادة ٣١ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن موظفى الدولة ، فنصت على أن يقوم الرئيس المباشر بوضع التقرير السنوى عن مرؤوسيه ، على

أن يعرض التقرير بعد ذلك على المدير المحلى للإدارة ثم على رئيس المصلحة لإبداء ملاحظاتهما عليه ، ويعقب ذلك عرض التقرير على لجنة شئون الموظفين لإعتماده .

وفى ظل القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بشأن العاملين المدنيين بالدولة ، صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٧٢٦ لسنة ١٩٦٦ بتاريخ ١٠ ديسمبر لسنة ١٩٦٦ مقرراً فى مادته الأولى أن يحرر التقرير السنوى عن العامل بمعرفة رئيسه المباشر على أن يعرض على الرئيس المحلى فرئيس المصلحة أو وكيل الوزارة كل فى دائرة إختصاصه لإعتماده أو تعديله مع ذكر الأسباب فى حالة التعديل .

أما القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بشأن العاملين المدنيين بالدولة فقد عهد للرئيس المباشر سلطة وضع التقرير السنوى عن العامل ، على أن يعرض عن طريق مدير الإدارة المختص بعد إبداء رأيه كتابة على لجنة شئون العاملين .

أما القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، فقد نصت المادة ٢٨ منه على أن تضع السلطة المختصة نظاماً يكفل قياس كفاية الأداء الواجب تحقيقه بما يتفق مع طبيعة نشاط الوحدة وأهداف ونوعيات الوظائف بها ، وبذلك يكون المشرع المصرى قد أخذ بمبدأ تعدد نظم التقارير مراعاة لظروف الأنشطة الإدارية المختلفة .

إلا أن البعض ينتقد هذا الأسلوب ، على أساس أنه وإن كانت السلطة المختصة قد خولت وضع نظام لتقدير الكفاية يتفق مع طبيعة نشاط الوحدة وأهداف ونوعيات الوظائف بها بما يبدو أنه يؤدى إلى نظام يتناسب مع ظروف كل وحدة . إلا أنه يرى أن هذا النظام – من الناحية العملية – يثير مشاكل قد

تهدد النظام كله ، نظراً لشكه فى قدرة السلطة المختصة بكل وحدة على إختيار عناصر التقدير الملائمة لنوعية الوظائف بها وتحديد هذه العناصر ووزنها ، وإمكانية توحيد هذه العناصر فى الوحدات المختلفة إذا ما تشابهت واجبات ومسئوليات بعض الوظائف فى هذه الوحدات (١) .

كما ذهب البعض إلى انتقاد " معيار الأداء العادى " كأساس لقياس كفاية الأداء ، لما يثيره من صعوبة مرجعها أنه تعبير غير منضبط (٢) .

وفيما يتعلق بالسلطة المختصة بوضع تقارير الكفاية عن الموظف المعار ، أو المنتدب ، يقرر القانون المصرى أنه إذا كانت الإعارة أو الندب داخل الجمهورية ، يكون الإختصاص بوضع تقارير الكفاية للجهة التى قضى بها الموظف المدة الأكبر من السنة التى يوضع عنها التقرير . أما إذا كانت الإعارة خارج الجمهورية ، فلا يوضع عن الموظف تقارير كفاية طوال مدة الإعارة بالخارج ، بل يعتد بالتقارير السابق وضعها عنه قبل الإعارة (المادة ٣٢) .

وفى حالة مرض الموظف ، تنص المادة الثالثة والثلاثين من نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على مايلى : " إذا كانت مدة مرض العامل (الموظف) ثمانية أشهر فأكثر تقدر كفايته بمرتبة جيد جداً حكماً ، فإذا كانت كفايته فى العام السابق بمرتبة ممتاز فتقدر كفايته بمرتبة ممتاز حكما " (٣) .

---

(١) الدكتور فاروق عبدالبر : تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية فى علم ادارة العامة والقانون الإدارى ، ١٩٨٣ ، صفحة ١٩٦ .

(٢) النص المعدل للمادة ٣٣ بالقانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٩٢ .

(٣) النص المعدل للمادة رقم ٣٣ بالقانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٩٢ .

ومن المقرر قضاءً أن لتقارير الكفاية إجراءات وأحكام معينة يجب مراعاتها وأن أى ملاحظات أو آراء لاتراعى فيها هذه الإجراءات لاتعتبر تقارير كفاية ، ولا تأخذ - بالتالى حكم تقارير الكفاية ([١]) .

كذلك يقرر القضاء الإدارى أنه ولئن كانت الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية عند وضع تقارير الكفاية ، إلا أن هذه السلطة يجب أن تمارس بمراعاة الأحكام والإجراءات التى نص عليها القانون ، من ناحية ، وذلك فضلاً عن عدم إساءة إستعمال السلطة ، من ناحية أخرى ([٢]) .

ومن المستقر عليه قضاءً - أيضاً - أن العبرة فى انعقاد الإختصاص بوضع تقرير الكفاية هى " بوقت إعداد التقرير " فمن كان رئيساً مباشراً للموظف عند إعداد التقرير عنه يكون مختصاً بإعداده دون من كانت له هذه الصفة قبل ذلك أثناء السنة التى يعد فيها التقرير ([٣]) . فالرئيس المباشر المختص بتقدير كفاية الموظف " هو الرئيس المباشر عند إعداد التقرير ، فهو المختص بإعداده دون من كانت له هذه الصفة قبل ذلك أثناء السنة التى يعد عنها التقرير ([٤]) .

([١]) أنظر على سبيل المثال ، حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر فى القضيى رقم ٥١٤ لسنة ١١ القضائية بتاريخ ٢٣ ديسمبر ١٩٦٧ ، مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا ، السنة ١٣ ، صفحة ٣٣٢ .

([٢]) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ ١٨ مايو سنة ١٩٨٠ ، فى القضية رقم ٧٩٤ لسنة ٢٣ القضائية (حكم غير منشور) .

([٣]) أنظر حكم محكمة القضاء الإدارى المصرية فى القضية رقم ٢٠٧٥ لسنة ٢٠ ق بتاريخ ٥ يونيو ١٩٦٨ ، مجموعة المبادئ التى قررتها محكمة القضاء الإدارى فى ثلاث سنوات ، صفحة ٣٤٥ .

([٤]) حكم محكمة القضاء الإدارى المصرية ، القضية رقم ١٥٦٨ لسنة ٢١ ق بتاريخ ١١ ديسمبر ١٩٦٨ ، المجموعة فى ثلاث سنوات ، صفحة ٤٢٩ .

وسنعرض المزيد من التفصيل عن ضوابط إعتماد التقرير في المبحث التالي من هذا الفصل .

٥٥- في الجمهورية العربية اليمنية .

ويأخذ نظام موظفي الدولة بالجمهورية العربية اليمنية بذات الإتجاه ، حيث تقرر المدة ٢١ من نظام موظفي الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ مايلي : " يعد الرئيس المباشر التقرير السنوي كتابة عن الموظف ويعرض عن طريق المدير العام المختص بعد إبداء رأيه كتابة على لجنة شئون الموظفين ولها أن تعتمده أو تعدله بقرار مسبب " .

ويتضح من النص السابق أن تقرير الكفاية يعد وفقاً لثلاثة ضوابط ، هي :

أولاً - يقوم الرئيس المباشر للموظف بإعداد التقرير .

ثانياً - يقوم المدير العام المختص بإبداء رأيه في التقرير .

ثالثاً - تعتمد لجنة شئون الموظفين التقرير (١) فإذا رأت تعديله فيجب أن يكون التعديل مسبباً .

---

(١) تشكل لجنة شئون الموظفين بقرار من الوزير المختص أو ممن له سلطاته ، وتتكون من وكيل الوزارة المختص رئيساً وعضوية من ٢-٤ من كبار الموظفين على أن يكون من بينهم المسئول عن الشئون الإدارية والمالية (م١٨) .

٥٦ - في سلطنة عمان .

ويأخذ التشريع العمانى بهذا الأسلوب ، حيث نصت المادة ٤٧ من قانون الخدمة المدنية الصادر بتاريخ ١٢ فبراير سنة ١٩٨٠ على اختصاص لجنة شئون الموظفين باعتماد تقارير الكفاية . وهى تقارير توضع عن كل سنة خلال شهرى أكتوبر ونوفمبر من كل عام ، على أن تعتمدها لجنة شئون الموظفين قبل نهاية النصف الأول من شهر ديسمبر (١) . ووفقاً لنص المادة ١٠١ من اللائحة التنفيذية " يضع الرئيس المباشر تقارير الكفاية عن موظفيه كتابة ثم يعرضها على الرئيس الأعلى لإبداء رأيه كتابة أيضاً .

وقد أوجبت المادة ٤٦ من قانون الخدمة المدنية العمانى أن تنشأ لجنة لشئون الموظفين فى كل وحدة إدارية (الوزارة أو الجهاز المستقل أو المديرية العامة التى تتمتع باستقلال إدارى) . وتتكون من ثلاثة أعضاء على الأقل على ألا تقل وظيفة رئيس اللجنة عن مدير عام ، وتشكل بقرار من رئيس الوحدة .

وفضلاً عن إختصاصاتها الأخرى ، تختص لجنة شئون الموظفين باعتماد تقارير الكفاية ، أى أنها هى صاحبة السلطة فى إعتماد التقارير ، فهى تتمتع بسلطة إصدار القرارات فى هذا الشأن وليس مجرد توصيات ، إذن هى سلطة الإعتماد النهائى لتقارير الكفاية .

---

(١) المادة ٤٨ من قانون الخدمة المدنية العمانى رقم ٨٠/٨ .

وطبقاً لنص المادة ١٠٥ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية ، إذا كان الموظف معاراً للخارج ، يعتد بتقارير كفايته السابق وضعها عنه قبل الإعارة . أما إذا كان فى إعارة أو إنتداب داخلى لمدة لاتقل عن ثلاثة أشهر فتقوم الجهة المعار أو المنتدب إليها بإعداد تقرير استرشادى عنه ترسله إلى الجهة الأصلية التابع لها الموظف .

٥٧ - في الكويت .

كما يأخذ التشريع الكويتى بذات الأسلوب أيضاً ، حيث نصت المادة ١٤ من مرسوم الخدمة المدنية الصادر بناءً على المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ فى شأن الخدمة المدنية على أن يقوم الرئيس المباشر بتقييم كفاءة الموظفين الذين يرأسهم – وذلك فيما عدا شاغلى الوظائف القيادية . مرة على الأقل فى السنة . وأن يقدم تقريراً عن الموظف الذى يرى أنه ممتاز أو ضعيف وأسباب الإمتياز أو الضعف ثم يعرضه على من يليه فى المسئولية لإبداء رأيه وملاحظاته وإرساله إلى وحدة شئون الموظفين خلال سبعة أيام من عرضه عليه .

كما أوجبت المادة ١٥ من مرسوم الخدمة المدنية الكويتى عرض تقارير الكفاية على لجنة شئون الموظفين لإعتمادها خلال أربعة شهور من تاريخ ورودها إلى وحدة شئون الموظفين ، ويعتبر التقرير الذى لاتعتمده اللجنة كأن لم يكن . فاللجنة هى المختصة وحدها بإعتماد تقارير الكفاية وسلطتها نهائية فى هذا الشأن .

وقد بينت المادة ٢٧ من مرسوم الخدمة المدنية الكويتى أحكام تشكيل لجنة شئون الموظفين ، حيث تشكل بقرار من الوزير المختص من أربعة أعضاء على الأقل من كبار موظفى الجهة الحكومية ورئيس وحدة شئون الموظفين .

ويلاحظ وجود اختلاف بين أحكام كل من التشريع العمانى والتشريع الكويتى فيما يتعلق بعدد أعضاء لجنة شئون الموظفين ، فتتكون لجنة شئون الموظفين ، وفقاً لأحكام القانون العمانى من ثلاثة أعضاء ، على الأقل ، بينما

الموظفين ، وفقاً لأحكام القانون العمانى من ثلاثة أعضاء ، على الأقل ، بينما تتكون هذه اللجنة وفقاً لأحكام القانون الكويتى من أربعة أعضاء على الأقل ورئيس وحدة شئون الموظفين .

ويتفق التشريعان العمانى والكويتى فى مراحل إعداد التقرير ، حيث يمر إعداد تقرير الكفاية وفقاً لأحكامهما بثلاث مراحل ، هى :

- مرحلة إعداد التقرير بواسطة الرئيس المباشر .
- مرحلة عرض التقرير على من يلى الرئيس المباشر فى المسئولية ، وذلك لإبداء رأيه وملاحظاته عليه .
- مرحلة إعتماد التقرير بواسطة لجنة شئون الموظفين .

كما يتفق التشريعان العمانى والكويتى فى مسألة هامة وهى إعطاء لجنة شئون الموظفين سلطة إعتماد تقارير الكفاية وإعتبار قراراتها نهائية فى هذا الشأن .

ولإلقاء نظرة شاملة على إتجاهات أنظمة دول مجلس التعاون الخليجى ، فيما يتعلق بتحديد السلطة المختصة بوضع التقرير واعتماده نلخص أحكامها فى الجدول التالى :

٥٨ - الوضع فى دول مجلس التعاون الخليجى :

اسم الدولة	سلطة وضع التقرير	سلطة التعقيب	سلطة الرقابة والإعتماد
الإمارات	الرئيس المباشر	من يعلو الرئيس المباشر فى المسئولية	وكيل الوزارة
قطر	الرئيس المباشر	مدير الإدارة	-
البحرين	الرئيس المباشر	-	مدير شئون الموظفين (يقدم له التقرير)
المملكة العربية السعودية	الرئيس المباشر	-	الرئيس الإدارى الأعلى
عمان	الرئيس المباشر	الرئيس الأعلى (لإبداء رأيه كتابة)	لجنة شئون الموظفين
الكويت	الرئيس المباشر	من يلى الرئيس المباشر فى المسئولية	لجنة شئون الموظفين

ويتضح من الجدول السابق أن نظم الخدمة المدنية بدول مجلس التعاون الخليجى تأخذ بقاعدة عامة واحدة فيما يتعلق بسلطة وضع تقرير تقويم الأداء الوظيفى ، حيث يختص بها الرئيس المباشر . أما فيما يتعلق بسلطة التعقيب أو الرقابة على التقرير ، فقد اتفقت أنظمة الخدمة المدنية فى كل من قطر والإمارات والكويت فى تقرير سلطة الرئيس الذى يلى الرئيس المباشر فى إبداء الرأى فى التقرير . أما النظام العمانى ، فقد أعطى للرئيس الإدارى الأعلى سلطة إبداء

الرأى كتابة فى التقرير , ولم يرد بالنظام البحرينى أى نص فى هذا الشأن . فى حين لم تنص لائحة تقويم الأداء الوظيفى بالمملكة العربية السعودية على أى سلطة للتعقيب .

أما سلطة إعتماد التقرير ، فقد قررها النظام الإماراتى لوكيل الوزارة ، بينما قررها النظام السعودى للرئيس الإدارى الأعلى ، فى حين اتفق النظامان العمانى والكويتى على تقريرها للجنة شئون الموظفين .

أما اللائحة النموذجية الإسترشادية لتقويم الأداء الوظيفى فى دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية ، فقد نصت المادة (٣) منها على مايلى :

" يعد التقرير من قبل الرئيس المباشر للموظف ويعتمد من قبل الرئيس الأعلى " .

ويتضح من النص السابق أن واضعى اللائحة النموذجية قد أقروا ما تأخذ به أنظمة الخدمة المدنية واللوائح بكل من دول مجلس التعاون الخليجى ، حاليا ، من تقرير سلطة وضع التقرير للرئيس المباشر ، وهو ما يتفق مع الإتجاه السائد فى أنظمة الخدمة المدنية المعاصرة .

أما اعتماد التقرير والرقابة عليه فقد أخذت اللائحة النموذجية بالإتجاه القائل بإعتماده من قبل الرئيس الأعلى ، فجعلت سلطة الإعتماد فردية ، وليست بواسطة لجنة كلجنة شئون لموظفين وهو الأمر الذى نحبذه لما قد يحققه من ضمانات تكفل موضوعية التقرير بصورة أفضل .

المبحث الثالث

ضوابط سلطة اعتماد التقرير

٥٩ - تقســيم :

رأينا فى المبحثين السابقين أن سلطة إعتماد التقريـر إمـا أن تكـون الرئيـس الإدارى الأعلى ، وإما أن تكون لجنة شئون الموظفين أو لجنـة شـئون العـاملين . لكن هذه السلطة ليست مطلقة ، بل تمارس طبقاً لضوابط عامة معينة وذلك إعمالاً لأحكام القوانين واللوائح فى هذا الشأن .

وسنعرض أهم هذه الضوابط فى مطلبين ، كما يلى :

المطلب الأول - ضوابط سلطة الرؤساء الإداريين .

المطلب الثانى - ضوابط سلطة لجنة شئون الموظفين .

المطلب الأول

ضوابط سلطة الرؤساء الإداريين

٦٠ - تمهــيد :

بالإطلاع على قضاء مجلس الدولة وفتاويه فى هذا الشأن ، يتضح أنـه قد وضع العديد من الضوابط التى تحكم سلطة الرؤساء الإداريين عند وضـع تقارير الكفاية عن الموظفين ، وهى ضوابط لاشك فى ضرورة إلـتزام الإدارة بهـا لأنهـا تكشف عن التطبيق السليم لأحكام القانون .

ومن أهم هذه الضوابط :

٦١ - أولا - الرئيس المباشر المنوط به وضع التقرير :

فى النظام القانونى لتقارير الكفاية يقصد بالرئيس المباشر : الرئيس المباشر القائم بالعمل فعلاً ، دون أن يكون له أن يعهد لشخص آخر بذلك ، على أن يفقد سلطته إذا زالت عنه الولاية ، وذلك كما يلى :

٦٢-(١) المقصود بالرئيس المباشر المنوط به وضع تقرير الكفاية :

المبدأ : أن الرئيس المباشر المنوط به وضع التقرير هو الرئيس المباشر القائم بالعمل فعلاً وقت إعداد التقرير بغض النظر عن طول أو قصر المدة التى قضاها فى وظيفته ، وإن الرؤساء السابقين زايلتهم ولاية مباشرة إختصاصات هذه الوظيفة :

" وهو ماتقرره المحكمة الإدارية العليا بقولها : استقر قضاء هذه المحكمة على أن الرئيس المباشر القائم بالعمل فعلاً وقت إعداد التقرير ، ذلك بغض النظر عن طول أو قصر المدة التى قضاها فى وظيفته ، دون من عداه من الرؤساء السابقين الذين زايلتهم ولاية مباشرة اختصاصات هذه الوظيفة ومن بينها وضع التقارير السرية ، أو تنتقل ولاية الوظيفة فى هذا الشأن لمن حل محلهم فيها واستمروا فى ممارسة اختصاصاتها حتى التاريخ المعين لإعداد التقارير السرية ، ومن ثمّ يكون الرئيس المباشر للمدعى وقت إعداد التقرير السرى المطعون فيه هو المختص بتقدير كفايته دون سلفه الذى زالت عنه إختصاصات الوظيفة التى كان يشغلها ومرؤوسيه السابقين وانحسرت عنه صفته الوظيفية باعتباره رئيساً مباشراً لهم .

ومن حيث أن الثابت من الأوراق أن التقرير السرى المطعون فيه قد وضع

بمعرفة الرئيس المباشر للمدعى وقت إعداده وعرض على المدير المحلى فرئيس المصلحة ولجنة شئون العاملين ، فإنه يكون قد استوفى أوضاعه الشكلية ومر فى مراحله المرسومة قانونا " (١) .

٦٣-(٢) لايجوز للرئيس المباشر أن يعهد فى إعداد تقارير الكفاية إلى شخص آخر .

قضى القانون بأن يضع التقرير عن العامل أو الموظف رئيسه المباشر ، ولايجوز للرئيس المباشر أن يعهد بوضع التقرير إلى شخص آخر ، كما أن قصر مدة عمل العامل تحت رئاسة الرئيس المباشر للعامل لاتخل بسلامة تقرير الكفاية .

وهو ما تقرره المحكمة الإدارية العليا بقولها " ومن حيث إن نظام العاملين المدنيين بالدولة إذ قضى بأن يضع التقرير السرى عن العامل رئيسه المباشر فإن هذا ينصرف إلى من يشغل وظيفة الرئيس المباشر للعامل حتى يعد التقرير ولا يعهد بوضع التقرير إلى أى شخص آخر ولايخل ذلك بسلامة تقدير الكفاية حتى ولو كانت تبعية العامل للرئيس المباشر لجزء من السنة التى يضع عنها التقرير إذ الرئيس المباشر لايعتمد فى وضع التقرير على مجرد ما يتاح له من معلومات شخصية عنه ، بل أيضا إلى مايثبت له من استقراء الأوراق التى تفصح عن إنتاج العامل وسلوكه فضلاً عن ملف خدمته ، ولم يعهد المشرع فى إعداد التقرير إلى الرئيس المباشر وحده ، وإنما وكله من بعده إلى المدير المحلى ، فرئيس

---

(١) المحكمة الإدارية العليا ، طعن رقم ٢٧٧٤ لسنة ٣١ ق جلسة ١٩٨٧/٢/٢٢ ، المجموعة ، صفحة ١٤٥ .

المصلحة ، فلجنة شئون العاملين ، مما ينأى بالتقرير عن الإنطباعات الشخصية لمن يقوم بإعداده .

ومن حيث إن كل ما ينعاه المطعون ضده على التقرير الذى أعد عن كفايته عن عام ١٩٧٧/٧٦ أنه لم يمض فى العمل تحت رئاسة رئيسه المباشر سوى ثلاثة شهور وأن رئيسه تحامل عليه فى وضع التقرير لكشفه مخالفات ارتكبها وأن تقاريره السنويه توصف بالإمتياز .

ومن حيث إن قصر مدة العمل تحت رئاسة الرئيس المباشر للعامل لا تعد سبباً للإخلال بسلامة تقرير الكفاية ، كما سبق ، أما التحامل فلا سند للمطعون ضده فى هذا الإدعاء حيث جاء قوله مرسلاً غير محدد يمكن لأى عامل إطلاقه على علاقته إذا لم يرق له التقرير الذى وضع عنه . أما التقارير السنوية التى وصفها المطعون ضده بالإمتياز فلايوجد لها صدى فى الأوراق بل إن المطعون ضده لم يتمسك أو يدعى به وأن كل ماحرص عليه فى دعواه هو إبراز أن هناك صورة مذكرة صدرت عنه وعن كفاءته من مراقب عام حركة إلى مدير عام حركة جمارك الإسكندرية وكذلك مكاتبات غير رسمية منه وإليه خاصة بشكاوى منه بشأن حركة نقل بين العاملين بجمرك الركاب وأخرى عن تخطيه فى علاوة تشجيعية ومثل هذه المكاتبات إن صحت ليس من شأنها أن تغل يد الرئيس المباشر عن تقدير كفاءة المطعون ضده ولاتعنى شيئا فى إثبات التحامل الذى يدعيه فى جانب الرئيس المباشر ، أما عن ملف خدمته فلايفيد شيئاً سوى أنه عامل عادى يشكو فيلفت نظره ويرتكب المخالفات ويجازى ولاتوجد هذه المقارنة الواضحة بين تقرير كفاءة المطعون ضده وما يمكن استظهاره من ملف الخدمة والتى يمكن معها أن يعمل القضاء رقابته على تقرير الكفاءة .

ومن حيث أن الحكم المطعون فيه أخذ بغير هذا النظر فإنه يكون قد خـالف القانون وأخطأ فى تأويله وتطبيقه ، مما يتعين معه الحكم بقبول الطعن شكلاً ، وفى الموضوع بإلغاء الحكم المطعون فيه وبرفض الدعوى وإلزام المدعى المصروفات " (١) .

٦٤- (٣) زوال ولاية المختص بوضع التقرير يؤدى إلى انتقال الإختصاص بوضع التقرير إلى من حل محله .

المبدأ : أنه إذا زالت ولاية المختص بوضع التقرير فى مباشرة اختصاصات الوظيفة انتقلت ولاية الوظيفة ومن بينها الإختصاص بوضع التقرير إلى من حل محله .

وهو ما تقرره المحكمة الإدارية العليا فى أحد أحكامها بقولها " مفاد المادة (٢٧) من لائحة العاملين بإتحاد الإذاعة والتليفزيون الصادرة بقرار رئيس المجلس الأعلى للإذاعة والتليفزيون رقم ٢ لسنة ١٩٧١ أن تقرير الكفاية يمر بعدة مراحل قبل عرضه على لجنة مديرى الإدارات وأولى هذه المراحل إعداد التقرير بمعرفة الرئيس المباشر ثم عرضه على الرئاسات التالية بحسب التدرج الوظيفى المعمول به والرئيس المباشر والمدير المحلى ورئيس المصلحة المختص بوضع التقرير هو الذى يشغل وظيفته وقت إعداد التقرير ، وأثر ذلك أنه إذا زالت عنه ولاية مباشرة إختصاصات الوظيفة انتقلت ولاية الوظيفة ومن بينها الإختصاص بوضع التقرير إلى من حل محله ومارس اختصاصه حتى تاريخ

---

(١) المحكمة الإدارية العليا ، طعن ٩٦٤ لسنة ٢٩ ق جلسة ١٩٨٥/١١/٢٤ ، المجموعة ، صفحتى ١٤٦ ، ١٤٧ .

إعداد التقرير " (١) .

٦٥-(٤) بطلان تقرير كفاية الموظف إذا تخطت الجهة الإدارية رؤساءه فى إعداده .

الأصل هو بطلان تقرير كفاية العامل إذا تخطت الجهة الإدارية فى إعداده رؤساء العامل دون أن يمكنوا من إبداء رأيهم فى تقرير كفايته ، ويترتب على الحكم بإلغائه أن تعيد جهة الإدارة تقدير كفاية العامل على الوجه الصحيح .

وهو ما تقرره المحكمة الإدارية العليا بقولها " ومن حيث أن القواعد التى وضعتها الهيئة الطاعنة لإعداد ووضع تقارير الكفاية تقضى بوضع التقرير بواسطة الرئيس المباشر ثم عرضه على المدير المحلى ورئيس المصلحة .

ومن حيث أنه بالإطلاع على تقرير كفاية الأداء النهائى للمدعى عن الفترة من ١٩٧٩/٧/١ إلى ١٩٨٠/٦/٣٠ يبين أنه لم يمر بالمراحل التى أوجبت القواعد المشار إليها استيفائها ، إذ الثابت أن الجهة الإدارية قد تخطت فى إعداده رؤساء المدعى فى المراحل المذكورة ، دون أن يمكنوا من إبداء رأيهم فى تقدير كفايته ، واكتفت بعرض التقرير على رئيس لجنة شئون العاملين ، وبالتالى يكون هذا التقرير قد شابه عيب جوهرى يؤدى إلى بطلانه ويتعين معه الحكم بإلغائه .

على أن إلغاء التقرير لايؤدى – كما جاء بالحكم المطعون فيه – اعتبار درجة كفاية المدعى عن عام ١٩٨٠/١٩٧٩ بتقدير ممتاز ، إذ الثابت من الأوراق أن تقرير الكفاية المطعون فيه قد شابه عيب جوهرى فى اولى مراحل

---

(١) المحكمة الإدارية العليا ، طعن ٣٠٨٣ لسنة ٢٩ ق فى ١٩٨٦/٤/١٣ ، المجموعة ، صفحة رقم ١٧٥ .

إعداده ، وبالتالى فإنه يترتب على الحكم بإلغائه أن تعيد جهة الإدارة تقدير كفاية المدعى على الوجه الصحيح ، وإذ خالفت محكمة القضاء الإدارى ذلك فى حكمها المطعون فيه بأن قدرت كفاية المدعى عن عام ١٩٧٩/١٩٨٠ بتقدير ممتاز فإنها تكون قد جانبت الصواب ، ويتعين من ثم الحكم بإلغائه فى شقه المطعون فيه وبإلغاء تقرير كفاية المدعى عن عام ١٩٧٩/١٩٨٠ المطعون فيه على أن تقوم جهة الإدارة بإعادة تقدير كفاية المدعى على الوجه الصحيح .

ومن حيث أنه لما تقدم يتعين الحكم بقبول الطعن شكلا ، وفى الموضوع بإلغاء الحكم المطعون فيه فيما قضى من اعتبار درجة كفاية المدعى عن عام ١٩٧٩/١٩٨٠ بتقدير ممتاز " (1) .

٦٦- (٥) معلومات الرؤساء الإداريين عن الموظف تصلح مصدراً لتقدير كفاية الموظف .

المبدأ أن جهة الإدارة لاتتقيد بأن يكون مصدرها الوحيد فى قياس الأداء البيانات المستمدة من السجلات ، يجوز لها أن تستقى قياسها من أية معلومات أو بيانات أخرى يمكن الإسترشاد بها ويدخل فى ذلك ما يتوافر لدى الرؤساء الإداريين من معلومات عن الموظف بحكم رئاستهم له واتصالهم بعمله .

وهو ما تقرره المحكمة الإدارية العليا بقولها : " ومن حيث إنه بالنسبة للوجه الثانى من أوجه الطعن والخاصة بخلو ملف خدمة الطاعن من أى قياس فعلى لمعدلات أداء الطاعن خلال فترة التقرير المطعون عليه ، الأمر الذى يجعل عدم حصوله على ٩٥٪ فى عنصر واجبات العمل المنصوص عليها فى

---

(1) المحكمة الإدارية العليا ، المجموعة ، صفحة ١٥٤ وما بعدها .

المادة (٣٠) التى استندت إليها لجنة شئون العاملين فى خفض مرتبة كفايته من ممتاز إلى جيد على غير سند حقيقى ثابت فإن ذلك مردود عليه بأن قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن جهة الإدارة لاتتقيد بأن يكون مصدرها الوحيد فى قياس الأداء البيانات المستمدة من السجلات ، وإنما يجوز لها أن تستقى قياسها من أية معلومات أو بيانات أخرى يمكن الإسترشاد بها فى قياس كفاية الأداء ويدخل فى ذلك ما يتوافرلدى الرؤساء الإداريين من معلومات عن الموظف بحكم رئاستهم له واتصالهم بعمله ، وإذا كان الثابت من الأوراق أن كلا من الرئيس المباشر للطاعن وهو فى ذات الوقت المدير المحلى والرئيس الأعلى قد منحا الطاعن فى تقرير كفايته عن عام ١٩٨٦ فى عنصر العمل والإنتاج ٣١ درجة من مجموع كلى قدره ٣٥ درجة ، الأمر الذى أدى إلى عدم حصوله على ٩٥٪ من مجموع الدرجات فى هذا العنصر ، وبالتالى خفض مرتبة كفايته من ممتاز إلى جيد فإنه لا وجه للتعقيب على تقديرها إذ أن تقدير الدرجة التى يستحقها العامل عن كل عنصر من العناصر الواردة فى التقرير هو أمر يترخص فيه الرئيس المباشر ومن بعده المدير المحلى والرئيس الأعلى ولجنة شئون العاملين كل فى حدود اختصاصه ولا رقابة للقضاء عليهم ، وذلك طالما لم يثبت أن تقديراتهم كانت مشوبه بالإنحراف أو إساءة استعمال السلطة ومن ثمَّ يكون الوجه الثانى من أوجه الطعن على غير سند من القانون مستوجباً رفضه " ([1]) .

([1]) المحكمة الإدارية العليا ، ، طعن ١٦٧٥ لسنة ٣٦ ق جلسة ١٩٩٢/٢/٢٢ ، المجموعة ، صفحة ١٥٢ ومابعدها .

٦٧ - ثانياً - ملاحظات الرؤساء ليست تقارير كفاية ولا تأخذ حكمها :

يقوم بعض الرؤساء بإبداء ملاحظات عن مرؤوسيهم توضع في ملف خدمتهم ، الأمر الذى يثير التساؤل عن الطبيعة القانونية لهذه الملاحظات ، وهل تعتبر تقارير كفاية أم لا ؟

يجرى القضاء الإدارى على أن لتقارير الكفاية إجراءات وأحكام معينة يجب مراعاتها ، وأن أى ملاحظات أو آراء لا تراعى فيها هذه الإجراءات والأحكام لاتعتبر تقارير كفاية ، ولا تأخذ بالتالى حكمها ، من ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا الذى ذكرت فيه صراحة أن " الملاحظات التى يوجهها الرؤساء من الموظفين إلى مرؤوسيهم فيما يتعلق بأعمالهم والتى تودع ملف خدمتهم ، ليس الغرض منها توقيع جزاء عليهم أو تقدير كفايتهم ، إذ أن توقيع الجزاء إنما يتم بعد تحقيق توجه فيه التهمة إلى الموظف ، وبعد تحقيق دفاعه فى شأنه . كذلك فإن تقدير الكفاية منوط بالتقارير السرية السنوية التى رسم لها القانون إجراءات معينة تكفل ضبط درجة الكفاية وضمان عدم الشطط فيها ، وليس الأمر كذلك بالنسبة لهذه الملاحظات التى لاتعدو فى حقيقتها أن تكون مجرد رأى ينطوى على تحذير مصلحى لتحذير الموظف وتوجيهه فى عمله دون أن يكون القصد منه تقدير كفايته أو صلاحيته ، ولا يقبل من ثمَّ الطعن فيها لإنتفاء أركان القرار الإدارى فيما تضمنته " (١) .

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى القضية رقم ٥١٤ لسنة ١١ القضائية ، بتاريخ ٢٣ ديسمبر سنة ١٩٦٧ ، مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا ، السنة ١٣ ، صفحة ٣٣٢ .

ونشير إلى أن ملاحظات الرؤساء السابق الإشارة إليها والتى لايعتد بها فى مجال تقدير كفاية الموظف العام تختلف عن البيانات التى يقدمها الرؤساء عن شاغلى الوظائف العليا ، إذ أن هذه البيانات إنما يستهدى بها عند ترشيح شاغلى الوظائف العليا للوظائف الأعلى ، على أن تعرض هذه البيانات على السلطة المختصة لإعتمادها وتقرير إيداعها بملف الموظف الموضوعة عنه .

وبعد تعديلات أغسطس سنة ١٩٨٣ أصبحت " بيانات الأداء " عن شاغلى الوظائف العليا تأخذ حكم تقارير الكفاية ، وهو ما سنوضحه تفصيلاً فيما بعد :

٦٨ - ثالثاً - تقديرات الرؤساء من صميم اختصاص الإدارة بلا تعقيب ، بشرط عدم إساءة إستعمال السلطة .

من الطبيعى أن تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية ، وهى بصدد تقدير كفاية الموظفين العموميين ، إلا أن هذه السلطة يجب أن تمارس بمراعاة الأحكام والإجراءات التى نص عليها القانون في هذا الشأن ، وذلك فضلاً عن عدم إساءة استعمال السلطة .

وهذا ماتقرره محكمة القضاء الإدارى بقولها أنه حيث إن التقرير السنوى " قد استوفى أوضاعه القانونية بفواته بالمراحل القانونية الثلاث وهى تقدير الرئيس المباشر فالمدير المحلى فالرئيس الأعلى ثم لجنة شئون موظفى الهيئة .

ومن حيث إنه من المسلم به أن التقديرات التى تمت سواء من الرئيس المباشر أو المدير المحلى أو الرئيس الأعلى ولجنة شئون الموظفين إنما هى تقديرات لا رقابة عليها ولاسبيل إلى مناقشتها لتعلقها بصميم اختصاص الإدارة الذى ليس للقضاء أن ينصب نفسه مكانها فيه مادام تقديرها خالياً من إساءة إستعمال السلطة " ([1]) .

ويلاحظ أن المحكمة قد انتهت فى حكمها السابق إلى صحة التقرير وذلك تأسيساً على أن قرار لجنة شئون الموظفين بتقدير درجة كفاية المدعى بمرتبة ضعيف كان مسبباً ، إذ صدر إستناداً إلى الجزاءات التى وقعت عليه فى سنة التقرير والسنتين السابقتين . إلا أنه يلاحظ أن المحكمة قد ذكرت فوات التقرير بالمراحل القانونية الثلاث ، وهذا غير صحيح ، لأن التقرير مر بأربعة مراحل وليس بثلاثة ، وهى الرئيس المباشر فالمدير المحلى فالرئيس الأعلى ثم لجنة شئون الموظفين .

٦٩ – رابعاً – يجب أن تكون تقديرات الرؤساء مستمدة من عناصر صحيحة .

الأصل أن يكون التقرير صحيحاً متى كان مستكملاً لشرائطه المقررة ومستوفياً المراحل والإجراءات التى رسمها القانون لذلك ولم يثبت أنه وقع مشوباً بالإنحراف أو إساءة إستعمال السلطة ، مناط ذلك أن تكون تقديرات الرؤساء مستمدة من عناصر صحيحة ولم يقم دليل بالأوراق على نفيها وإهدار قيمتها .

([1]) حكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ٢٠٧٥ لسنة ٢٠ القضائية ، بتاريخ ٥ يونيو سنة ١٩٦٨ ، مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها محكمة القضاء الإدارى فى ثلاث سنوات، صفحة ٣٤٥ .

وهو ما تقرره المحكمة الإدارية العليا بقولها " ومن حيث إنه ولئن جرى قضاء هذه المحكمة على أن تقدير كفاية العامل أمر يترخص فيه كل من الرئيس المباشر والرئيس المحلى ولجنة شئون العاملين كل فى حدود إختصاصه ولا سبيل للتعقيب عليه ما لم يثبت أن تقديراتهم كانت مشوبة بالإنحراف أو إساءة إستعمال السلطة لتعلق ذلك بصميم اختصاص الإدارة التى ليس للقضاء أن ينصب نفسه مكانها فيها ومن ثمَّ يكون التقرير صحيحاً متى كان مستكملاً لشرائطه المقررة ومستوفياً المراحل والإجراءات التى رسمها القانون لذلك ولم يثبت أنه وقع مشوباً بالإنحراف أو إساءة إستعمال السلطة إلا أن مناط ذلك جميعه أن تكون تقديرات الرؤساء مستمدة من عناصر صحيحة ولم يقم دليل بالأوراق على نفيها وإهدار قيمتها .

ومن حيث إن الثابت من تقرير كفاية الأداء لمورث المطعون ضدهم لعام ١٩٨١ لسنة ١٩٨٢ وهو التقرير المطعون فيه والمقدم صورته ضمن حافظة مستندات المدعى ولم ترفضه الجهة الإدارية أن الرئيس المباشر للمدعى قدر كفايته بمرتبة ممتاز (٩٣ درجة) ، وقد هبط الرئيس الأعلى بهذا التقدير إلى مرتبة كفء (٨٦ درجة) ، وذكر فى بيان أسباب خفض التقدير أن قدراته الإدارية عادية وتنقصه القدرة على أداء واجبات العمل على الوجه الأكمل ، وقد كان هذا الخفض لتقدير المدعى موزعاً على بعض عناصر التقدير ، ومنها القدرات الإدارية للمدعى ، حيث خفضت بمقدار أربع درجات عما قدره الرئيس المباشر ، وإذا كان ماذكره الرئيس الأعلى حول قدرات مورث المطعون ضدهم الإدارية من أنها عادية قد ورد مرسلاً ويتناقض مع ما ورد بتقاريره السابقة واللاحقة ، وذلك عن الأعوام ٧٩ لسنة ١٩٨١ و ٨٠ لسنة ١٩٨١ و ٨٢ لسنة ١٩٨٣ ، والتى تشير جميعها إلى أن قدراته الإدارية ممتازة ، ذلك لأنه وإن كان

الأصل هو سنوية التقارير وأن علو التقارير السابقة أو اللاحقة عن التقرير محل النزاع لاتؤثر قانوناً فى هذا التقرير ، إلا أنه عندما يتعلق الأمر بصفة من الصفات اللصيقة بشخصية العامل والتى لايتصور أن يعتريها التغيير فجأة دون أن يكون ذلك مصحوباً بأعراض مادية محسوسة ، ناهيك عن أن يحدث التغير هبوطاً لمدة عام واحد ثم يعود فيرتفع صعوداً إلى سابق عهده ، كل ذلك والأمر ، كما سبق ، البيان يتناول عنصراً واحداً لصيقا بالشخصية والرئيس الأعلى الذى تولى التقدير فى تلك الأعوام جميعها شخص واحد لم يتغير مما يفترض فيها عدم الإختلاف فى ميزان التقدير ومن ثم فإن النزول بتقدير عنصر القدرات الإدارية بمورث المطعون ضدهم فى التقرير المطعون فيه يكون غير قائم على أسباب صحيحة قدره قانوناً وإذا كان النزول بالتقرير فى هذا العنصر من مقدار أربع درجات يؤدى فى حد ذاته إلى الهبوط بالتقرير من مرتبة ممتاز (٩٣ درجة) إلى كفء فإن هذا الهبوط بالتقرير وقد استبان أنه غير قائم على أسبابه المبررة ، الأمر الذى يكون معه التقرير باطلاً متعين الإلغاء " (١) .

٧٠ - خامساً - العبرة فى انعقاد الإختصاص بوضع التقرير هى بوقت إعداد التقرير :

يحدث أحيانا أن يتغير الرئيس المباشر للموظف أثناء السنة ، وقد يكون الرئيس السابق قد شغل وظيفة الرئيس المباشر معظم فترات السنة ، إلا أنه يتغير ويعين رئيس جديد فى الفترة الباقية ، الأمر الذى يثير التساؤل عن الرئيس المختص بوضع التقرير . وقد استقر قضاء مجلس الدولة المصرى على تقرير

---

(١) المحكمة الإدارية العليا ، طعن ٢٥٤٠ لسنة ٣٢ ق جلسة ١٩٩٠/٣/١٨ ، المجموعة ، صفحة ١٥٠ ومابعدها .

قاعدة عامة فى هذا الشأن هى اختصاص الرئيس المباشر بوضع التقرير ، على أنه عندما يحدد هذا الرئيس فإن العبرة تكون بشغله منصب الرئيس المباشر وقت إعداد التقرير . ومن ذلك حكم محكمة القضاء الإدارى الذى تقول فيه " ومن حيث إن العبرة فى انعقاد الإختصاص بإعداد التقرير السنوى هى بوقت هذا الإعداد فمن كان رئيساً مباشراً للموظف عند إعداد التقرير عنه يكون مختصاً بإعداده دون من كانت له هذه الصفة قبل ذلك أثناء السنة التى يُعَدُّ فيها التقرير المطعون فيه إذ أن الرؤساء السابقين فى خلال هذه السنة بنقلهم من هذه الرئاسة تكون قد طايلتهم الصفة والولاية لإجراء هذه التقارير لإنقطاع صلتهم بمرؤوسيهم السابقين قبل حلول موعد إعداد التقارير السنوية كما أن الرؤساء الجدد المعاصرين لوقت إعداد التقرير هم من عينهم المشرع لهذا الغرض " ([1]) .

وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا فى حكمها بتاريخ ١٨ مايو سنة ١٩٨٠ بقولها أن الرئيس المباشر المختص بتقدير كفاية الموظف " هو الرئيس المباشر عند إعداد التقرير فهو – على ماورد فى حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٥ فى ١٩٦٣/٦/٢٩ – المختص بإعداده دون من كانت له هذه الصفة قبل ذلك أثناء السنة التى يُعَدُّ عنها " ([2]) ، ومن ثمَّ رفضت المحكمة الإعتداد بتقرير أعده رئيس نقل قبل ميعاد وضع التقرير السنوى بوقت قليل ، بينما اعتدت بتقرير الرئيس الجديد الذى كان يباشر وظيفته وقت إعداد التقرير .

([1]) حكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ١٥٦٨ لسنة ٢١ القضائية بتاريخ ١١ ديسمبر سنة ١٩٦٨ ، المجموعة فى ثلاث سنوات ، صفحة ٤٢٩ .

([2]) حكم المحكمة الإدارية العليا فى القضية رقم ٧٩٤ لسنة ٢٣ القضائية ، حكم غير منشور .

٧١ - سادساً - لرئيس المصلحة أن يعهد لوكيله بإبداء ملاحظاته على التقرير ، فى حالة غيابه أو قيام مانع لديه :

لئن كان الأصل هو أن يقوم رئيس المصلحة بالتعقيب على تقارير الكفاية من مرؤوسيه بنفسه ، إلا أنه يجوز أن يقوم بهذه المهمة وكيل المصلحة إذا عهد إليه الرئيس القيام بها فى حالة غياب الرئيس أو قيام مانع يحول دون قيامه بها شخصياً .

وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بقولها " لئن كانت المادة ٣١ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن نظام موظفى الدولة تقتضى بأن يعرض تقرير الموظف على الرئيس المحلى ثم رئيس المصلحة لإبداء ملاحظاتهما ، إلا أنه إذا غاب رئيس المصلحة أو قام لديه مانع حل محله فى مباشرة هذا الإختصاص من يقوم مقامه فى العمل ، وهو فى هذه الحالة وكيل المصلحة ، ولما كان رئيس المصلحة قد أبدى المانع من مباشرة هذا الإختصاص بنفسه وهو أن ميعاد إعداد التقارير السنوية عن عام ١٩٧٥ صاحب تعيينه مديراً للمصلحة ، فكان من المتعذر عليه التفرغ لشئون الموظفين والإدارة فى ذلك الوقت ، فعهد بإستيفاء التقارير السنوية إلى وكيل المصلحة فيكون مباشرة الوكيل للإختصاص المذكور قد جاء مطابقاً للقانون " (¹) .

(¹) حكم المحكمة الإدارية العليا ، بتاريخ ١٥ نوفمبر سنة ١٩٥٨ ، المجموعة ، السابق الإشارة إليها ، صفحة ١٧٦٧ .

٧٢ - سابعاً - لايجوز لرئيس المصلحة تعديل التقرير دون ذكر أسباب التعديل :

الأصل أن يقوم الرئيس المباشر بإعداد التقرير ، فإذا رأى رئيس المصلحة تعديل تقرير الرئيس المباشر فله ذلك ولكن بشرط أن يبين أسباب ذلك التعديل ، فإن لم يفعل يكون التعديل باطلاً لايُعتد به ، ومن ثمّ يوخذ بتقدير الرئيس المباشر .

وقد أكدت محكمة القضاء الإدارى ذلك ، فرفضت الإعتداد بتعديل تقرير الرئيس المباشر ، لأن التعديل تمّ دون بيان الأسباب ، وذلك على أساس عدم الإعتداد بالتقرير المخفض لعدم ذكر أسباب تعديل التقرير من ٩٥ درجة إلى ٧٨ درجة طبقاً لنص المادة ٣٧ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بشأن العاملين المدنيين بالدولة مما يجعل التقرير معيباً ، فلايؤخذ به (١) .

وقد أيدت المحكمة الإدارية العليا - وبحق - القضاء السابق ، وقررت صراحة أن التعديل ، وفى كل الأحوال ، " سواء صدر من رئيس المصلحة أو من لجنة شئون العاملين يجب أن يكون مسبباً وذلك حتى يقوم القرار الإدارى على أركانه وحتى يسلط عليه الرقابة وهذا هو الضمان الكافى الذى أراده المشرع لمثل تلك القرارات التى جعلها سرية " ثم استطردت مبينة أن التعديل قد

---

(١) حكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ٤٢٢ لسنة ٢٠ القضائية ، بتاريخ ١١ نوفمبر سنة ١٩٧٦ (حكم غير منشور) .

وقع باطلاً حيث فقد ركن السبب ويتم تقدير العامل طبقاً لما ارتآه الرئيس المباشر بمرتبة ممتاز ليكون هذا القرار الصحيح الذى بُنى على أسبابه وينتج كافة الآثار التى تترتب عليه ([1]) .

٧٣ - ثامناً - يجب الإلتزام بالمراحل المختلفة لوضع التقرير ، وفقاً للتدرج الإدارى الموجود :

أوجب القانون مرور تقارير الكفاية بمراحل معينة حددها ، ومن ثمَّ يجب مراعاة مرور التقارير بهذه المراحل . إلا أن المرور بهذه المراحل ليس ملزماً دائماً ، حيث لايمكن الإلزام به إلا إذا وجد التدرج الذى يمكن مراعاته ، أما فى حالة خلو التدرج الإدارى فى الوحدة الإدارية من وجود الوظائف الرئاسية المنصوص عليها فى المراحل المختلفة لإعداد التقرير فلا إلزام إلا بالمراحل التى توجد وظائفها فى التدرج الإدارى للوحدة الإدارية .

وتقرر المحكمة الإدارية العليا صراحة " أن محل مرور التقرير السرى على الرئيس المباشر ، فالرئيس المحلى ، لو كان الموظف ، بحسب التدرج الرئاسى فى العمل ، يخضع لرئيس مباشر ، فمدير محلى . أما لو كان بحسب نظام العمل لايوجد كل حلقات هذه السلسلة فى التدرج ، كما لو كان الرئيس المباشر هو نفسه المدير المحلى ، أو كما لو كان الموظف يتبع فى العمل رأساً رئيس المصلحة . فإن التقرير يستوفى أوضاعه القانونية بحكم الضرورة أو اللزوم بتقدير المدير المحلى فتقدير رئيس المصلحة (فى الحالة الأولى) ، وبتقدير

([1]) حكم المحكمة الإدارية العليا فى القضية رقم ١٠٢ لسنة ٢٣ القضائية ، بتاريخ ١٥ يونيو سنة ١٩٨٠ (حكم غير منشور) .

رئيس المصلحة وحده (فى الحالة الثانية) ، وذلك قبل العرض على لجنة شئون الموظفين " ([١]) .

كذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن " محل مرور التقرير السرى السنوى على الرئيس المباشر ، فرئيس القسم ، فالمدير العام هو أن توجد كل حلقات هذه السلسلة . فإذا لم توجد كلها أو بعضها فإن التقرير يستوفى أوضاعه الشكلية بحكم الضرورة واللزوم بتقدير الموجود من حلقات هذه السلسلة " ([٢]) .

ومن ناحية أخرى ، لئن كان القانون يتطلب مرور التقرير على رئيس المصلحة لإبداء ملاحظاته عليه فإن ذلك لايعنى ، وبالضرورة ، توقيع رئيس المصلحة على التقرير شخصياً ، بل يجوز لرئيس المصلحة أن يعهد لوكيل

([١]) حكم المحكمة الإدارية العليا ، القضية رقم ٩١٤ للسنة ٣ القضائية ، جلسة ١١ يناير سنة ١٩٥٨ ، مجموعة المبادئ فى عشر سنوات ، صفحتى ١٧٦٧ ، ١٧٦٨ .

([٢]) حكمها فى القضية رقم ٦٠٢ لسنة ٢ القضائية ، جلسة ٢٩ يونيو سنة ١٩٦٣ ،المجموعة، السابق الإشارة إليها ، صفحة ١٧٦٩ .

وقد حكمت المحكمة الإدارية العليا (القضية رقم ٤٨٤ لسنة ٥ القضائية ، جلسة ٢ يوليو ١٩٦٠ ، المجموعة ، السابق الإشارة إليها ، صفحة ١٧٦٨ ، بأنه " إذا كان الثابت من الأوراق أن المطعون عليه كان يعمل سكرتيراً خاصاً للسيد وكيل وزارة التجارة المساعد لشئون الشركات ، كما أوضحت مصلحة الضرائب بكتابها المؤرخ ٢٥ فبراير ١٩٥٩ أنه كان يعمل رئيساً لمكتب السيد وكيل الوزارة المذكور ، وبهذه المثابة يكون سيادته هو المختص بعمل التقرير السرى عنه ، وقد قام بذلك فعلاً بصفته الرئيس المباشر والمدير المحلى ورئيس المصلحة ، لأنه كان سكرتيراً خاصاً له ورئيساً لمكتبه كما سلف إيضاحه ، ولذلك فلا وجه لما تطلبه الحكم المطعون فيه من ضرورة إستيفاء التدرج الذى نصت عليه المادة ٣١ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الخاص بنظام موظفى الدولة " .

المصلحة القيام بهذه المهمة . وهو ما تقرره المحكمة الإدارية العليا بقولها " لئن كانت المادة ٣١ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن نظام موظفى الدولة تقضى بأن يعرض تقرير الموظف على الرئيس المحلى ثم رئيس المصلحة لإبداء ملاحظاتهما ، إلا أنه إذا غاب رئيس المصلحة أو قام لديه مانع حل محله فى مباشرة هذا الإختصاص من يقوم مقامه فى العمل ، وهو فى هذه الحالة وكيل المصلحة ، ولما كان رئيس المصلحة قد أبدى المانع من مباشرة هذا الإختصاص بنفسه وهو أن ميعاد إعداد التقارير السنوية عن عام ١٩٣٥ صاحب تعيينه مديراً للمصلحة ، فكان من المتعذر عليه التفرغ لشئون الموظفين والإدارة فى ذلك الوقت ، فعهد باستيفاء التقارير السنوية إلى وكيل المصلحة فيكون مباشرة الوكيل للإختصاص المذكور قد جاء مطابقاً للقانون " ([1]) .

ولئن كان الأصل أن يتم توقيع الرئيس المباشر ، فالمدير المحلى ، ثم رئيس المصلحة على التقرير ، ثم يعرض التقرير على لجنة شئون الموظفين لاعتماده ، مما يوجب توقيع رئيسها – أيضاً على التقرير ، وبذلك يصبح التقرير نهائياً باستنفاذ مراحل أدواره المختلفة . إلا أنه يثور التساؤل حول مدى ضرورة توقيع رئيس المصلحة بصفته هذه فيما لو كان فى ذات الوقت هو رئيس لجنة شئون الموظفين ووقع على التقرير بصفته الأخيرة . لقد استقر القضاء الإدارى على أن توقيع رئيس المصلحة على التقرير بصفته رئيس لجنة شئون الموظفين وعدم توقيعه عليه فى المكان المخصص لتوقيع رئيس المصلحة لايبطل التقرير ،

([1]) حكم المحكمة الإدارية العليا فى القضية رقم ٧٢٣ لسنة ٣ القضائية ، جلسة ١٥ نوفمبر سنة ١٩٥٨ ، المجموعة ، المجموعة ، السابق الإشارة إليها ، صفحة ١٧٦٧ .

فالتوقيع الأول يجُبُ التوقيع الثانى فى هذه الحالة ، ومن ثم فإن حدوث ذلك لايترتب عليه أى بطلان .

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن " رئيس المصلحة ، الذى هو فى الوقت ذاته رئيس لجنة شئون الموظفين ، وإن لم يوقع على التقريرين قبل عرضهما على اللجنة إفصاحاً عن رأيه إلا أنه حضر إجتماع اللجنة عند عرض التقريرين عليهما واشترك فى إصدار قرارها النهائى فى شأن كل منهما ووقع عليهما بعد ذلك بصفته رئيساً للجنة ، وفى هذا ما ييسر له السبيل إلى إبداء كل ما يعن له كرئيس للمصلحة من ملاحظات وآراء فى شأن تقدير الكفاية المطروح على البحث ، كما يكفل لأعضاء اللجنة تعرف رأيه والوقوف على مدى تأييده أو اعتراضه على تقدير الرئيس المباشر والمدير المحلى بما يضع آراء الرؤساء جميعاً - الرئيس المباشر والمدير المحلى ورئيس المصلحة - تحت نظر اللجنة وهى تصدر قرارها ويحقق بذلك - ولو مع تجاوز جزئى فى الشكل المرسوم - الضمان الذى حرص القانون على تحقيقه ، ويتضح من ذلك أنه ليس ثمة ، فى التقريرين المشار إليهما ، ما يمكن أن يشكل وجهاً من أوجه إنعدام القرار الإدارى " ([١]) .

وكان قد سبق للمحكمة الإدارية العليا أن قضت بأنه إذا " كان الثابت فى الطعن الراهن أن رئيس المصلحة بالنسبة للموظف المطعون عليه هو السيد

([١]) حكم المحكمة الإدارية العليا فى القضية رقم ١٣٦ لسنة ٨ القضائية ، جلسة ١٧ أبريل سنة ١٩٦٥ ، المجموعة ، السابق الإشارة إليها ، صفحة ١٧٧٩ .

وأنظر كذلك : بذات المعنى حكمها بتاريخ ١١ أبريل سنة ١٩٦٥ ، المجموعة ، السابق الإشارة إليها ، صفحتى ١٧٧٩ ، ١٧٨٠ .

الأمين العام لمجلس الدولة الذى وقّع التقرير بوصفه رئيساً للجنة شئون الموظفين ، فلا يستساغ النعى ، بعد ذلك ، على مثل هذا التقرير بالبطلان لمجرد أن السيد الأمين العام للمجلس هو رئيس لجنة شئون الموظفين ورئيس المصلحة بالنسبة للموظف المذكور لم يوقع مرة ثانية قرين خانة رئيس المصلحة واقتصر على التوقيع مرة واحدة قرين خانة توقيع رئيس اللجنة " (1) .

ويخلص مما سبق إلى أن تقرير الكفاية يستوفى أوضاعه القانونية بتقدير الموجود فى حلقات سلسلة التدرج الذى تطلبه القانون ، كما أنه يجوز للرئيس أن يعهد لوكيله بإبداء الملاحظات على التقرير دون أن يؤدى ذلك إلى بطلان التقرير ، وذلك فضلاً عن أن توقيع رئيس المصلحة كرئيس للجنة شئون الموظفين ، وفى المكان المخصص لذلك التوقيع إنما يجب توقيعه كرئيس للمصلحة فى المكان المخصص لهذا التوقيع .

---

(1) حكمها بتاريخ ١٦ فبراير سنة ١٩٦٣ ، المجموعة السابق الإشارة إليها ، ص ١٧٧٠ ، ١٧٧١ .

المطلب الثانى

ضوابط سلطة لجنة شئون الموظفين

يجرى العمل فى معظم الدول على أن تشكل لجنة أو أكثر فى كل وحدة إدارية يطلق عليها إسم " لجنة شئون الموظفين " أو " لجنة شئون العاملين " أو " اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء " أو " اللجنة المشتركة " ، تكون مهمتها مناقشة وإبداء الرأى فى الشئون الوظيفية التى ينص القانون على ضرورة عرضها عليها ، ومن أهم اختصاصاتها عرض تقارير الكفاية عليها لإبداء الرأى فيها ، واعتمادها ، كما تقرر بعض التشريعات ، وذلك لضمان التنسيق ووحدة النظر والتطبيق بالنسبة لكافة الموظفين داخل الوحدة الإدارية .

٧٤ - تشكيل لجنة شئون الموظفين :

تشكل لجنة شئون الموظفين عادة من ممثلين للإدارة وممثلين عن الموظفين ، بل إن بعض التشريعات ، كالتشريع الفرنسى والتشريع المغربى ، تسميها اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء [1] فى تعبير واضح عن تكوينها من ممثلين متساوى العدد لكل من الإدارة والموظفين فى كل كادر ككادر الإداريين المدنيين أو كادر المفتشين الماليين أو كادر المهندسين ، والهدف من تشكيل اللجنة من ممثلين لكل من الإدارة والموظفين هو إتاحة الفرصة لممثلى الموظفين لإبداء

([1]) يطلق عليها التشريع المغربى اسم " للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء " ، وهى التسمية المقابلة لتسمية التشريع الفرنسى La commission administrative paritaire وإن كان البعض يطلق عليها اسم " اللجنة المشتركة " .

الرأى والدفاع عن حقوق الموظفين ، وذلك فضلاً عن توفير مناخ ديمقراطى يسمح بالمناقشة وتبادل الرأى تحقيقاً للصالح العام بين كل من ممثلى الإدارة وممثلى الموظفين العموميين .

وفى مصر ، تنص المادة الرابعة من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أن تشكل فى كل وحدة إدارية لجنة أو أكثر لشئون العاملين بقرار من السلطة المختصة ، على أن تتكون من ثلاثة أعضاء على الأقل يكون من بينهم واحد من أعضاء اللجنة النقابية ، إن وجدت ، يختاره مجلس إدارة اللجنة النقابية (١) .

---

(١) تجدر الإشارة إلى أن ضم ممثل اللجنة النقابية - إن وجدت - للجنة شئون العاملين (وكذلك للجنة التظلمات) يعد أمراً وجوبياً ، بحيث يؤدى عدم تحققه إلى بطلان تشكيل اللجنة ، وبالتالى بطلان تقرير الكفاية الذى اعتمدته .

وقد تأيد ذلك فى أحدث حكمين لمحكمة القضاء الإدارى فى هذا الشأن :

- ففى حكمها بتاريخ ١٥ مارس سنة ١٩٨٣ (الدعوى رقم ١٩٠٦ لسنة ٣٤ ق - دائرة الإلغاء - حكم غير منشور) استجابت لطلب ممثل اللجنة النقابية للعاملين بمجلس الدولة ، وحكمت بإلغاء القرار السلبى بالإمتناع عن ضم ممثل اللجنة النقابية للعاملين بمجلس الدولة إلى لجنتى شئون العاملين والتظلمات .

- وفى حكمها بتاريخ ٣٠ مارس ١٩٨٣ (الدعوى رقم ٢٣٤١ لسنة ٣٥ ق - دائرة الجزاءات - حكم غير منشور) قررت - وبحق - أنه إذا ماوجدت لجنة نقابية بالوحدة وجاء تشكيل لجنة شئون العاملين وأغفل أن يضم فى عضويتها أحد أعضاء اللجنة النقابية يختاره رئيس مجلس إدارتها فإنه لامناص - والحالة هذه - من التسليم ببطلان تشكيل لجنة شئون العاملين لمخالفته لأحكام القانون. ثم استطردت المحكمة مؤكدة : أنه ينبنى على ذلك التسليم بأن إعتماد تقرير الكفاية المطعون فيه قد صدر من لجنة مشكلة بالمخالفة لأحكام القانون مما يؤدى بدوره إلى مخالفة هذا التقرير لأحكام القانون فيكون واجب الإلغاء .

وقد نص القانون صراحة على أن من المسائل التى تختص بها اللجنة إعتماد تقارير الكفاية المقدمة من العاملين ، الأمر الذى يوضح أن رأيها ليس استشارياً ، بل هى وحدها التى تملك إعتماد التقرير .

كما أن القانون الحالى قد قرر قاعدة يؤخذ بها لأول مرة فى تشكيل لجنة شئون العاملين ، هى اشتراطه أن يكون أحد أعضاء اللجنة واحداً من اللجنة النقابية إن وجدت يختاره مجلس إدارة اللجنة النقابية ، حيث كانت تشريعات التوظف السابقة تنص على تشكيل اللجنة من رجال الإدارة دون أن يكون من بين أعضائها ممثل للعاملين الذين تبت فى بعض شئونهم الوظيفية (١) .

ويبدو أن القانون السودانى قد خرج عن الإتجاه العام السائد فى قوانين التوظف المختلفة (٢) . حيث لم يتطلب عرض تقارير الكفاية أو الأداء عن الموظفين العموميين على لجنة شئون الموظفين ، بل قرر أن يكون اعتماد

---

(١) نشير إلى أن المادة ٣٣ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، كانت تنص على أن " تنشأ فى كل وحدة لجنة أو أكثر لشئون العاملين من ثلاثة أعضاء على الأقل ، وتشكل بقرار من السلطة المختصة " ، وقد نصت المادة ٣٤ من القانون المذكور على أن " تختص اللجان المنصوص عليها فى المادة السابقة بالنظر فى تعيين ونقل وترقية ومنح علاوات العاملين لغاية وظائف المستوى الأول علاوة على ما يرى رئيس الوحدة عرضه عليها من شئون " .

(٢) وفى التشريع السعودى ، يكون اعتماد تقارير الكفاية بواسطة الرئيس الأعلى ، على أن تعرض تقارير شاغلى المراتب الثالثة عشرة فما فوق على الوزير المختص . وفى حالة المراتب من الثانية عشرة فما دون ، على الوكيل أو من يفوضه فى ذلك لإقرارها . ويكون التظلم أمام لجنة ثلاثية مشكلة من كبار الموظفين للنظر فى استئنافات الحاصلين على تقدير غير مرضى ، التى ترفع توصياتها لوكيل الوزارة المختص ، وذلك لإقرار التقرير على النحو السالف بيانه .

التقرير من سلطة رئيس الوحدة الإدارية (١) .

وفى الولايات المتحدة الأمريكية ، كان نظام تقارير الكفاية الموحد المطبق منذ سنة ١٩٢٣ ينص على حق الموظف فى التظلم من تقرير كفايته أمام لجنة خاصة تشكل بكل وحدة إدارية من ثلاثة أعضاء ، وبعد التحقيق كان للجنة إتخاذ قرارها إما بإعتماد التقرير أو بتعديله . وذلك فضلاً عن مراجعة التقارير بواسطة لجنة تقارير الكفاية للتحقق من أن " التقدير العام للكفاية كان نتيجة صحيحة للعناصر المؤشر أمامها . كما تقوم بتحليل التقارير للتأكد من أن أساليب التقدير وأداء العمل وعناصر الأداء موحدة من الناحية التطبيقية . وتقوم اللجنة برد التقارير التى ترى أنها محل نظر إلى المقررين والمراجعين لإعادة النظر فيها) (٢) .

وفى ظل النظام الجديد لتقارير الكفاية فى الولايات المتحدة الأمريكية المعمول به منذ سنة ١٩٥٠ والذى ينص على أن تضع كل وحدة إدارية نظاماً أو أكثر لقياس الكفاية ، مستخدمة ما يلائمها من نماذج لقياس الكفاية حسب طبيعة وظروف العمل بها . يكفل القانون للموظف حق التظلم من تقرير كفايته أمام وحدته الإدارية ، حيث تقوم بمراجعة التقرير . وذلك فضلاً عن أن القانون قد نص على تشكيل مجلس للمراجعة Boords of review أو أكثر من مجلس فى كل وحدة إدارية ، يتكون من ثلاثة أعضاء يعين أحدهم رئيس الوحدة الإدارية ويعين الثانى بواسطة موظفى هذه الوحدة بالطريقة التى تحددها لجنة الخدمة المدنية ،

---

(١) حدد القانون السودانى المقصود بالوحدة بأنها أى وزارة أو مصلحة أو إدارة تابعة للحكومة المركزية أو أجهزة الحكم الشعبى المحلى أو الهيئات والمؤسسات العامة .

(٢) الدكتور حمدى أمين عبدالهادى ، رسالته السابق الإشارة إليها ، صفحة ٦١٨ .

بينما يعين العضو الثالث وهو رئيس المجلس بقرار من لجنة الخدمة المدنية . ويختص المجلس بمراجعة تقارير الكفاية الموضوعة عن الموظفين فى الوحدة ، حيث يكون له تعديلها أو إعتمادها وذلك بعد الفحص وسماع المعلومات الكتابية أو الشفوية التى يقدمها المتظلم أو من يمثله أو يقدمها ممثلى الوحدة الإدارية (١) .

وفى فرنسا (٢) ، تلعب اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء دوراً هاماً فى معظم الشئون الوظيفية ، وهى إذ تتكون من ممثلين (متساوى العدد) لكل من الإدارة وممثلين منتخبين عن الموظفين العموميين ، تختص بالنظر فى الأمور الوظيفية المختلفة كتثبيت الموظفين وترقيتهم وتأديبهم ، وذلك فضلاً عن سلطتها فى فحص تقارير الكفاية وتعديل ماترى تعديله منها ، ومن ثم تختص اللجنة بفحص التقارير واعتمادها .

وفى المملكة المغربية ، ينص الفصل الثامن والعشرين من النظام الأساسى للوظيفة العامة الصادر سنة ١٩٥٨ ، على أن تخطر اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء بالنقط (٣) كما يمكن لها الإطلاع على الملاحظات العامة التى يفصح فيها رئيس الإدارة عن القيمة المهنية للموظف .

---

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع :
- الدكتور زكى محمود هاشم ، المرجع السابق الإشارة إليه ، صفحة ٤٨ ومابعدها .
- توربى ، المرجع السابق الإشارة إليه ، صفحة ١٩٦ ومابعدها .

(٢) راجع مؤلف بلانتى ، سابق الإشارة إليه ، صفحتى ٥٨٦ ، ٧٣٥ ومابعدهما .

(٣) ينص الفصل الثالث من المرسوم رقم ٢٠٠-٥٩-٢ بخصوص اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء على أن تتألف هذه اللجان من عدد متساو من ممثلى الإدارة وممثلى المستخدمين ويكون لها أعضاء رسميون وعدد يماثلهم من الأعضاء النواب الذين لايجوز لهم الحضور فى اللجنة إلا عند تغيب الأعضاء الرسميين .

بينما توجب المادة الخامسة عشرة من مرسوم الخدمة المدنية فى الكويت عرض تقارير الكفاية على لجنة شئون الموظفين ([1]) ، وتقوم اللجنة باعتمادها خلال أربعة شهور من تاريخ ورودها إلى وحدة شئون الموظفين ، ويعتبر التقرير الذى لاتعتمده اللجنة كأن لم يكن .

وفى مصر ، تطلب القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بشأن العاملين المدنيين بالدولة عرض تقارير الكفاية على لجنة شئون العاملين ، وللجنة أن تناقش الرؤساء فى التقارير السنوية المقدمة منهم عن العاملين ، ولها أن تعتمدها أو تعدلها بناءً على قرار مسبب . كذلك تطلب القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة فى المادة الثامنة والعشرين منه عرض تقارير الكفاية على لجنة شئون العاملين لاعتمادها ، على أن تضع السلطة المختصة نظاماً يتضمن تحديد الإجراءات التى تتبع فى وضع وتقديم واعتماد تقارير الكفاية والتظلم منها ([2]) .

([1]) تشكل هذه اللجنة بقرار من الوزير من أربعة أعضاء على الأقل من كبار موظفى الجهة الحكومية ورئيس وحدة شئون الموظفين ، على أن تكون الرئاسة لأعلى الأعضاء درجة ، وفى حالة التساوى فى الدرجة ، يتولى الرئاسة الأقدم فى الدرجة .
(م ٢٧ من المرسوم الخاص بنظام الخدمة المدنية) .

([2]) نشير إلى أن الوضع لايختلف كثيراً بالنسبة للعاملين بشركات القطاع العام ، حيث نص القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بشأنهم على أن يضع مجلس الإدارة نظاماً يتضمن تحديد الإجراءات التى تتبع فى وضع وتقديم واعتماد تقارير الكفاية والتظلم منها ، كما نص على أن يعتمد التقرير من لجنة شئون العاملين ، على ألا يعتبر التقرير نهائيا إلا بعد إنقضاء ميعاد التظلم أو البت فيه . علما بأن لجنة شئون العاملين تشكل بقرار من رئيس مجلس الإدارة وتتكون من ثلاثة أعضاء على الأقل على أن يكون من بينهم واحد من أعضاء اللجنة النقابية - إن وجدت - يختاره مجلسها .

وقد اختلف نظـام التظلم مـن تقـارير الكفايـة فـى القـانون الحـالى عنـه فـى القانون السابق ، إذ قررت المـادة ٣٩ مـن القـانون السـابق إخطـار العـامل الـذى قدرت كفايته بدرجة ضعيف أو دون المتوسط بأوجه الضعـف فـى مستوى أدائـه لعمله ويجوز له أن يتظلم من هذا التقرير إلى لجنة شئون العاملين خلال شهر من تاريخ إعلانه به ، على أن يفصل فى التظلم خلال شهر من تاريخ تقديمه ويكون قرارها نهائياً ، وذلك فضلاً عن أن التقرير لايعتبر نهائيـاً إلا بعد إنقضـاء ميعـاد التظلم أو البـت فيـه ، بينمـا تقـرر المـادة ٣٠ مـن القـانون الحـالى إعـلان العـامل بصورة من تقرير الكفاية بمجرد إعتماده من لجنة شئون العاملين ، وله أن يتظلـم منه خلال عشرين يوماً من تاريخ علمه للجنة تظلمات تنشأ لهـذا الغـرض تشـكل من ثلاثة من كبار العاملين ممن لم يشـتركوا فـى وضـع التقريـر وعضـو تختـاره اللجنة النقابية إن وجدت ، على أن تفصل اللجنة فى هذا التظلم خلال سـتين يومـاً من تاريخ تقديمـه إليهـا ويكـون قرارهـا نهائيـاً ، ولايعتـبر التقريـر نهائيـاً إلا بعد إنقضاء ميعاد التظلم أو البت فيه (١) .

ولئن كان قد اتفق نظاماً التظلم فى ظل القانونين الأخيرين للعاملين المدنيين بالدولة فى مسألة واحدة هى أن التقرير لايعتبر نهائياً إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم أو البـت فيـه . إلا أنهمـا قـد اختلفـا فـى مسـائل كثـيرة : فـإعلان العـامل بـالتقرير لايكـون إلا للـذى قـدرت كفايتـه بدرجـة ضعيـف أو دون المتوسـط وفقـاً لأحكـام القانون السابق ، بينما يكون إعلان التقرير فى القانون الحالى لكل العاملين، ومـن ثم يكون حق التظلم للجميع فى القانون الحالى ، بينمـا كـان حـق التظلـم مقصـوراً

---

(١) وفى التعديل الأخير للمادة المذكورة بالمتن ورد بها فقرة جديدة نصها كما يلى :

" ويكون تظلم العاملين شاغلى الوظائف العليا من البيانات المقدمة عن أدائهم إلى السلطة المختصة " .

على العاملين الحاصلين على تقرير بدرجة ضعيف أو دون المتوسط في القانون السابق ، هذا من ناحية ، ومن ناحية ثانية ، مدة التظلم فى القانون السابق شهر من تاريخ إعلان العامل بالتقرير ، على أن يفصل فى التظلم خلال شهر أيضاً ، بينما مدة التظلم فى القانون الحالى عشرين يوماً من تاريخ علم العامل بالتقرير ، على أن تفصل لجنة فى التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديم التظلم لها . ومن ناحية ثالثا ، تبت فى التظلم لجنة شئون العاملين وفقاً لأحكام القانون السابق ، بينما أعطى الإختصاص فى القانون الحالى للجنة تظلمات مشكلة تشكيلاً خاصاً كما سبق وأوضحنا . ولاشك فى أن الوضع فى القانون الحالى أفضل من سابقه ، حيث تضم اللجنة عضواً تختاره اللجنة النقابية للعاملين ، وذلك فضلاً عن تشكيلها من أعضاء ليسوا أعضاء فى لجنة شئون العاملين ، الأمر الذى يكفل الحيدة والمراجعة الموضوعية عند نظر التقارير التى تم التظلم منها .

وبالنسبة للموظفين الخاضعين لكادرات خاصة ، ينص قانون هيئة الشرطة، مثلاً ، فى المادة الرابعة عشرة منه على أن يعلن الضابط الذى قدرت كفايته بتقدير دون المتوسط أو ضعيف بأوجه الضعف فى مستوى أدائه لعمله ، كما يعلن الضابط بما يرد فى التقرير من ملاحظات تسئ إليه ، ويجوز له أن يتظلم من هذا التقرير إلى المجلس الأعلى للشرطة خلال شهر من تاريخ إعلانه به ، على أن يفصل فى التظلم خلال شهر من تاريخ تقديمه ، ويكون قرار المجلس نهائياً ، كما يجوز للمجلس إعادة النظر فى أى تقرير سرى سنوى وتعديله .

بينما تنص المادة الأولى من قرار وزير الداخلية رقم ٢٢ لسنة ١٩٧٢ بتحديد نماذج التقارير السنوية السرية عن الضباط حتى رتبة عقيد وقواعد وأوضاع إعدادها على أن تعتمد التقارير بمعرفة لجنة يشكلها المجلس الأعلى للشرطة برئاسة أحد مساعدى الوزير وعضوية اثنين من أعضائه . أما أفراد

هيئة الشرطة من غير الضباط ، فتعتمد تقارير كفايتهم بمعرفة لجنة تشكل فى كل مصلحة بقرار من رئيسها ، على أن تشكل هذه اللجنة بالنسبة لأمناء ومساعدى الشرطة برئاسة رئيس المصلحة وعضوية ضابطين لاتقل رتبة كل منهما عن مقدم ، وتشكل هذه اللجنة بالنسبة لضباط الصف والجنود برئاسة مدير إدارة شئون الخدمة أو من فى حكمه أو مساعد مدير الأمن لشئون الأفراد فى مديريات الأمن وبعضوية ضابطين لاتقل رتبة كل منهما عن مقدم . وبالنسبة لرجال الخفر النظاميين تشكل اللجنة برئاسة أحد مفتشى الشرطة وعضوية ضابطين لاتقل رتبة كل منهما عن رائد .

ويتضح مما سبق أن اعتماد تقارير الكفاية عن أفراد هيئة الشرطة من غير الضباط يكون من اختصاص لجنة مشكلة بضوابط معينة كما أسلفنا ، ويكون قرارها فى هذا الشأن نهائياً ، أى دون عرض على المجلس الأعلى للشرطة . بينما نرى أن التقارير عن الضباط حتى رتبة عقيد تعرض (وليس تعتمد كما ورد بالقرار الوزارى سالف الإشارة إليه) على لجنة منبثقة من المجلس الأعلى للشرطة مشكلة بضوابط معينة أوضحناها سلفاً ، على أن يكون للمجلس الأعلى للشرطة إعادة النظر فى أى تقرير وتعديله ، أى أن المجلس الأعلى للشرطة هو الذى يعتمد - فى نظرنا - تقارير الكفاية عن الضباط الخاضعين لنظام تقارير الكفاية .

ونلفت النظر إلى أن القرار الوزارى ينص على أن تعتمد تقارير الكفاية عن الضباط بواسطة اللجنة المشكلة برئاسة أحد مساعدى وزير الداخلية وعضوية اثنين من المجلس الأعلى للشرطة ، بينما ينص القانون على أن للمجلس الأعلى للشرطة إعادة النظر فى التقرير وتعديله ، الأمر الذى يظهر وجود تعارض بين النصين ، وهو مايدعو إلى تغليب نص القانون على نص

القرار الوزارى إعمالاً لقاعدة تدرج القواعد القانونية لأن القانون أعلى مرتبة من قرار وزير الداخلية . ومن ثم فإننا نرى أن التقرير لايكون نهائياً إلا بعد إعتماده من المجلس الأعلى للشرطة . أى أن المجلس الأعلى للشرطة هو الذى يعتمد التقرير وليس اللجنة المشكلة برئاسة أحد مساعدى وزير الداخلية .

وللتوفيق بين النصوص ، احتراماً للمشروعية ، نرى عرض تقارير الكفاية عن الضباط على اللجنة لإبداء الرأى فيها ، على أن يكون اعتماد هذه التقارير بواسطة المجلس الأعلى للشرطة .

ولكن ماهى الضوابط التى تحكم لجنة شئون الموظفين عند نظر واعتماد تقارير الكفاية ؟

٧٥ - أهم ضوابط سلطة لجنة شئون الموظفين :

كان موضوع تقارير الكفاية من الموضوعات التى استحوذت على اهتمام مجلس الدولة المصرى ، حيث أتيحت له الفرصة - عن طريق العديد من القضايا التى عرضت عليه - لتطبيق أحكام نظام تقارير الكفاية الواردة بتشريعات التوظف المتعاقبة منذ القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن موظفى الدولة وحتى القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة ، فوضع الكثير من المبادئ فى هذا الشأن .

ونوجز فيما يلى أهم المبادئ المستقاة من أحكام مجلس الدولة المصرى بشأن ضوابط ممارسة لجنة شئون الموظفين (لجنة شئون العاملين) لسلطتها فى نظر واعتماد تقارير الكفاية :

٧٦ - أولاً - لابطلان لعدم انعقاد لجنة شئون الموظفين فى ميعادها:

يعتبر تحديد ميعاد معين لانعقاد لجنة شئون الموظفين لاعتماد تقارير الكفاية من الإجراءات التنظيمية التى لايترتب على عدم مراعاتها البطلان ، وذلك تطبيقاً للقاعدة العامة التى تقرر أنه لابطلان بدون نص . وحيث إن القانون لم ينص على البطلان فى مثل هذه الحالة ، فلا يترتب على عدم الإنعقاد فى الميعاد أى بطلان .

وقد قررت المحكمة الإدارية العليا أن نص المادة ٣٢ من قانون نظام موظفى الدولة ، قبل تعديلها بالقانون رقم ٥٧٩ لسنة ١٩٥٣ ، على أن " تعد لجنة شئون الموظفين بالوزارة أو المصلحة فى شهر مارس من كل عام كشف بأسماء موظفى كل درجة مالية فيها ، وتقرر اللجنة من واقع ملف كل موظف - وبعد الإطلاع على الملاحظات التى يكون قد قدمها الموظف الذى قدم عنه تقرير بدرجة متوسط أو ضعيف - درجة الكفاية التى يستحقها كل موظف على الأساس المبين فى المادة ٣٠ ، ويؤشر بذلك فى ملف الخدمة وفى سجل الموظفين " . وواضح من عبارة هذه المادة أنها لم تنص على بطلان قرار اللجنة ، إن لم يصدر فى هذا الشهر المذكور بالذات . كما أن الشارع بحسب مقصوده لايعتبر ذلك إجراءً جوهرياً ، فيرتب على عدم إمكان التقدير فى الشهر المذكور بطلان العمل فى ذاته . بل لايعدو الأمر أن يكون مجرد توجيه من الشارع لتنظيم العمل فى تلك المواعيد ، وحثاً على إتمامه فيها بقدر الإمكان ([1]) . وهو ذات إتجاه محكمة القضاء الإدارى أيضا حيث تعتبر أن المواعيد المنصوص عليها فى

([1]) حكم المحكمة الإدارية العليا فى القضية رقم ٩٦٩٠ للسنة ٢ القضائية ، بتاريخ ٢٣ نوفمبر سنة ١٩٥٧ ، المجموعة ، السابق الإشارة إليها ، صفحتى ١٧٥٢ ، ١٧٥٣ .

القوانين لتقديم التقارير تعتبر من قبيل الإجراءات التنظيمية التى لايترتب على إغفالها البطلان ، لأنه لابطلان بغير نص ([1]) .

كذلك قضت المحكمة الإداية العليا - فى ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ - بأنه لايترتب على عدم تحرير محضر لاجتماع لجنة شئون الموظفين جزاء البطلان ، مقررة أن تحرير هذا المحضر ليس من الإجراءات الجوهرية التى يترتب على إغفالها البطلان ([2]) .

والخلاصة أنه لايترتب البطلان لعدم انعقاد لجنة شئون الموظفين فى ميعادها ، كما لايترتب البطلان أيضا لعدم تقديم التقارير فى مواعيدها ، وذلك فضلاً عن عدم ترتيب البطلان لعدم تحرير محضر اجتماع لجنة شئون الموظفين ، وذلك تطبيقاً لقاعدة أنه لا بطلان بغير نص يقرره ، وحيث لا نص فلا بطلان .

٧٧ - ثانياً - جواز قيام لجنة شئون الموظفين بوضع التقرير عند تخلى الرؤساء :

قد يحدث أن يتخلى رؤساء الموظف عن وضع تقرير عن كفايته عن سنة معينة ، كما قد يحدث - أحياناً - ألا يوجد رؤساء للموظف يقومون بوضع التقرير عنه ، فما هو الحل ، هل لا يوضع تقرير عن الموظف فى هذه السنة ؟ .

([1]) حكمها فى القضية رقم ٨٩٤ لسنة ٢١ القضائية ، بتاريخ ٢٦ نوفمبر سنة ١٩٦٩ .

([2]) حكمها فى القضية رقم ٩٧٦ لسنة ٧ القضائية ، بتاريخ ٣ ديسمبر سنة ١٩٦٦ ، وكذلك حكمها فى القضية رقم ٥٦٢ لسنة ١٠ القضائية ، بتاريخ ١٣ أبريل سنة ١٩٦٩ .

لاشك فى أن رؤساء الموظف هم الأقدر على تقرير كفايته ، فإذا غابوا أو تنحوا فلايتصور أيضاً حرمان الموظف من تقرير كفايته فى هذا العام لما يترتب على ذلك من آثار ضارة بالموظف . ومن ثمَّ يغدو ضرورياً أن تتصدى لجنة شئون الموظفين ، وتقوم هى بوضع التقرير واعتماده على أن يكون ذلك من واقع ملف خدمة الموظف وبشرط عدم إساءة استخدام السلطة بطبيعة الحال .

وقد قضت محكمة القضاء الإدارى بأنه في حالة تخلي الرؤساء أو تراخيهم فى وضع التقرير فى ميعاده المعين ، تقوم لجنة شئون الموظفين بتقدير كفاية الموظف من واقع ملف خدمته طبقاً للمعلومات الصحيحة لأعضائها ([١]) .

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن " النعى على التقرير السنوى السرى بالبطلان لأنه لم يمر بالمراحل التى يشترط القانون مروره بها قبيل العرض على لجنة شئون العاملين محله أن تكون اللجنة المشار إليها قد تخطت فى إصداره رؤساء الموظف فى المراحل المذكورة دون أن يمكنوا من إبداء رأيهم فى مبلغ كفاية الموظف فتكون قد افتأتت على اختصاصهم الثابت لهم بمقتضى القانون فى هذا الصدد .

وإذا كان إعداد التقرير قد عرض على هؤلاء الرؤساء فتنحوا عن هذه المهمة ، كما هو الحاصل فى الدعوى الراهنة ، فإنه لامحل للبطلان لانتفاء علته لأنه ليس ثمة تخط لهؤلاء الرؤساء فى هذه الحالة من جهة ، ومن جهة أخرى ، فإن الضرورة الملجئة لتفادى الوضع الشاذ الماثل فى بقاء موظف بغير تقرير سنوى سرى يحتم القانون تقديمه عنه فى ميعاد معين ، ويرتب على تقديمه فى هذا الميعاد آثاراً لها خطرها فى العلاوات والترقيات ، وفى القدرة على الإطلاع

([١]) حكمها فى القضية رقم ٥١٥٧ لسنة ٧ القضائية ، بتاريخ ١١ نوفمبر سنة ١٩٥٧ .

بأعباء الوظيفة هذه الضرورة تبيح المحظور ، فلا جرم أن يستوفى التقرير أوضاعه القانونية فى هذه الحالة بتقدير لجنة شئون العاملين وحدها ، وهى على كل حال المرجع النهائى فى تقدير كفاية الموظف " .

فالأصل إذن أن يمر التقرير بالمراحل التى حددها القانون ، إلا إذا قام ما يحول دون مباشرة الرؤساء لسلطاتهم فى هذا الشأن ، الأمر الذى يسمح بتصدى لجنة شئون الموظفين للموضوع ، مع مراعاة أن هذا للضرورة ، ودون افتئات على سلطة رؤساء الموظف الموضوع عنه التقرير .

٧٨ - ثالثاً - عدم العرض على لجنة شئون الموظفين يترتب عليه بطلان التقرير :

نصت قوانين التوظف المتعاقبة على اعتماد لجنة شئون الموظفين لتقارير الكفاية ، حيث لاتصبح هذه التقارير نهائية إلا بعد اعتمادها . ويعنى ذلك - بحكم المنطق - أن تقارير الكفاية لايكون لها قيمة قانونية إلا بعد اعتمادها من لجنة شئون الموظفين ، فعدم اعتمادها يجعلها غير صالحة للإعتداد بها ، ومن ثمَّ تكون باطلة .

وقد قررت المحكمة الإدارية العليا ذلك صراحة فى حكم لها ، قالت فيه " حيث إن الطاعن ينعى على تقرير سنة ١٩٥٣ أنه صدر مخالفاً للقانون لأن الرئيس المباشر قدر له تسعين درجة وأقره على ذلك كل من المدير المحلى ورئيس المصلحة إلا أنه تأشر على هذا التقرير بأنه خفض إلى إحدى وثمانين درجة بتاريخ ١٩٥٤/٤/١٧ دون أى بيان يفيد عرض هذا التقرير على لجنة شئون الموظفين صاحبة الإختصاص الأصيل بإجراء مثل هذا التعديل ، كما تقضى بذلك المادة ٣١ من قانون موظفى الدولة ، إذ أن القانون قد خولها أن

تسجل التقرير إذا لم تؤثر الملاحظات فى الدرجة العامة لتقدير الكفاية وإلا فيكون لها تقدير درجة الكفاية التى يستحقها الموظف بمعرفتها ويكون تقديرها نهائياً ، هذا فضلاً عن أن التعديل إذا أدخل على التقدير بالخفض لم يحدد الدرجات المقررة لكل بند من بنود نموذج التقرير الأمر الذى ينطوى على إغفال إجراء جوهرى نص عليه القانون .

وحيث إن هذا النص صحيح ويقتضى الحال من ثمَّ إبطال ماتمَّ من إجراء التخفيض على خلاف نصوص القانون ، ويتعين على ذلك تقرير أحقية الطاعن فى أن تقدر كفايته فى تقرير سنة ١٩٥٣ بتسعين درجة بدلاً من إحدى وثمانين درجة " (١) .

٧٩ - رابعا - لايجوز للجنة شئون الموظفين تعديل تقرير الكفاية المعتمد منها عند النظر فى ترقية الموظفين :

إذا اعتمدت لجنة شئون الموظفين تقرير الكفاية ، فإنها تكون قد استنفذت سلطتها فى التعقيب ، ومن ثمَّ عليها أن تحترم ماقررته ، فلا يجوز لها تعديل هذا التقرير وهى بصدد ترقية الموظفين ، وإذا حدث ذلك ، فإن هذا التعديل يكون باطلاً ولايعتد به .

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا ذلك بقولها " للجنة شئون الموظفين حق التعقيب على تقديرات الرؤساء فى كفايات الموظفين ، ويكون تقديرها نهائياً ملزماً للسنة التى تمَّ بشأنها التقدير ، وذلك طبقاً للمادة ٣١ من القانون رقم ٢١٠

---

(١) حكمها فى القضية رقم ٦٤٣ للسنة ٧ القضائية ، بتاريخ ٣٠ مايو سنة ١٩٦٥ ، مجموعة المبادئ فى عشر سنوات ، صفحة ١٧٧٨ .

لسنة ١٩٥١ الخاص بنظام موظفى الدولة " . كما لها بمقتضى المادة ٢٨ من هذا القانون النظر فى ترقيات الموظفين لغاية الدرجة الأولى بما فى ذلك الترقية بالإختيار على الوجه والشروط والأوضاع المبينة فى تلك المادة . وهى إذ تباشر هذا الإختصاص تكون ملزمة بالتقدير النهائى لكفاية الموظف إذا كانت قد أعملت سلطتها فى التعقيب على هذا التقدير وذلك عن السنة التى حصل فيها التقدير المذكور " (١) .

٨٠ - خامساً - للجنة شئون الموظفين سلطة واسعة فى التعقيب ، بشرط التعقيب الجدى وعدم الإنحراف بالسلطة :

أصبحت لجنة شئون الموظفين تلعب دوراً رئيسياً وحاسماً فيما يتعلق بتقارير الكفاية ، إذ هى التى تعتمد هذه التقارير ، ومن ثمَّ لا يعتد بها قبل اعتماد اللجنة لها ، وذلك فضلاً عن أن للجنة سلطات واسعة وهى بصدد إعتماد التقارير، فهى لاتقوم بمهمة التسجيل المادى للتقديرات ، كما أثبتها الرؤساء ، بل مهمتها التعقيب الجدى على تقديرات الرؤساء ، وتعديل هذه التقديرات إذا قامت لديها أسباب تؤدى لهذا التعديل ، ولكن بشرط عدم الإنحراف بالسلطة .

---

(١) حكمها فى القضية رقم ٨٢٣ لسنة ٢ القضائية ، بتاريخ ٧ ديسمبر سنة ١٩٥٧ ، المجموعة فى عشر سنوات ، صفحة ١٧٥٦ . وأنظر كذلك ، حكمها فى القضية رقم ٢٩٦ للسنة ٤ القضائية ، بتاريخ ١٦ يناير سنة ١٩٦٠ .

وفى ذات الإتجاه أنظر ، حكم محكمة القضاء الإدارى بتاريخ ٣١ مارس سنة ١٩٨٣ (الدعوى رقم ١٢٠٠ لسنة ٣٥ ق - حكم غير منشور) .

وتقرر المحكمة الإدارية العليا صراحة بأن القول " بأنه إذا لم يبد المدير المحلى رئيس المصلحة أية ملاحظات على تقدير الرئيس المباشر فلا تملك لجنة شئون الموظفين سوى تسجيل التقدير كما هو دون نظر فيه أو تعقيب عليه ولو بانت لها أسباب جدية تقتضى مراجعة الرؤساء فى تقديراتهم . هذا القول لا يتفق مع روح القانون وقصد الشارع فى ضوء المصلحة العامة ، ذلك أنه قد تقوم لدى اللجنة أسباب تقطع فى عدم صحة تقديرات الرؤساء المذكورين أو أسباب جديدة ما كانت تحت نظرهم ولو أنهم تبينوها لما انتهوا إلى ما انتهوا إليه من تقدير . كما أنه إذا كان الموظفون يتبعون مصالح أو رؤساء عدة بينما تنتظمهم وحدة واحدة فى الترقية فيجب أن توزن كفايتهم بميزان واحد تحقيقاً للمساواة بينهم جميعاً . حتى لاتتأثر بذلك ترقياتهم ، الأمر الذى لا يتأتى إلا إذا كان التعقيب النهائى على جميع التقديرات وإن تعددت مصادرها منوطاً بلجنة تضبط الميزان بينهم جميعاً ، وهى لجنة شئون الموظفين ، وإلا لأفضى الأمر إلى وضع شاذ تتأثر به مصلحة الموظفين من جهة والمصلحة العامة من جهة أخرى . وكل أولئك قاطع الدلالة على أن مهمة اللجنة حتى فى هذه الصورة ليست مجرد تسجيل مادى للتقديرات الصادرة من الرؤساء ولو بان للجنة من الأسباب مايقضى مراجعتها ، وإنما مهمتها التعقيب الجدى قبل وضع التقدير النهائى إذا قامت لديها مثل هذه الأسباب ، وإلا سجلت تقدير الرؤساء مادام ليس ثمة ما يستوجب مراجعته والتعقيب عليه " (١) .

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا ، القضية رقم ١٩٦٣ لسنة ٢ القضائية ، بتاريخ ١٦ مارس سنة ١٩٥٧ ، المجموعة فى عشر سنوات ، صفحة ١٧٥٥ .

وقد استقر (1) قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن " لجنة شئون العاملين لها سلطة واسعة فى التعقيب على تقدير الرئيس المباشر إذ هى تترخص فى تقدير المرتبة التى يستحقها الموظف ولها فى سبيل ذلك أن تلجأ إلى شتى الطرق التى تراها مؤدية إلى التقدير السليم الدقيق الذى يتفق مع الحق والواقع وهى بحكم تكوينها وتشكيلها من كبار الموظفين أبعد ماتكون عن الغرض والهوى وأدنى إلى صواب الحكم على كفاية الموظف ومادام لم يثبت أنها قد انحرفت بهذه السلطة عن جادة الصالح العام ، كما هو الحال فى الدعوى الراهنة فليس للقضاء أن ينصب نفسه مكانها فى أمر هو من صميم اختصاصها " (2) .

ومن ناحية أخرى ، فلئن كان للجنة شئون الموظفين سلطة واسعة فى التعقيب على تقدير الرؤساء ، إلا أن تقديرها ليس تحكمياً ، بل هو مقيد بما فى ملف الخدمة من عناصر ثابتة ، فتقدير لجنة شئون الموظفين ليس تحكمياً ، " إذ المفروض فى الرؤساء أن يكونوا بحكم اتصالهم المباشر بمرؤوسيهم أقدر على تحرى سلوكهم وتقدير كفايتهم فإذا أناط القانون باللجنة ولاية التعقيب دون التقيد بآرائهم فإن تقديرها ليس طليقاً من كل قيد بل هو مقيد بما فى ملف الخدمة من عناصر ثابتة وبأن يجرى على ذات العناصر التى ورد عليها تقدير الرؤساء حتى

---

(1) راجع ، على سبيل المثال :

- حكمها فى القضية رقم ٩١٥ لسنة ٨ القضائية ، بتاريخ ١٢ نوفمبر سنة ١٩٦٦ ، المجموعة ، السنة ١٢ ، صفحة ١١٣ .

- حكمها فى القضية رقم ٥٩٠ لسنة ٨ القضائية ، بتاريخ ٢٦ فبراير سنة ١٩٦٧ ، المجموعة ، السنة ١٢ ، صفحة ٧٠٦ .

(2) حكمها فى القضية رقم ١٢٥٥ السنة القضائية ، بتاريخ ٣ يناير سنة ١٩٧١ ، المجموعة السنة ١٨ ، صفحة ١١٧ .

لايؤخذ الموظف بما لم يقم عليه دليل من الأوراق (1) :

كذلك فإن اتهام الموظف بسوء السمعة ليس سبباً للنيل من كفاية الموظف لأن مجال إثبات ذلك هو إحالة الموظف للمحاكمة التأديبية دون أن تنصب لجنة شئون الموظفين من نفسها قاضياً ينزل بالموظف عقوبة غير واردة بالقانون ، كما أن تقارير المباحث والمخابرات فى هذا الشأن تخضع لرقابة القضاء ليسلط رقابته عليها ويزنها بميزان القانون ، وإلا فلا يعتد بها فى مجال تقدير كفاية الموظف العام . وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا ذلك بقولها " ومن حيث إنه لو صح أن يكون سوء السمعة سبباً للنيل من كفاية الموظف فى مدار السنة التى يوضع فيها التقرير ، فإن الطريق السوى هو أن تضع جهة الإدارة تحت نظر المحكمة عند الطعن على تقدير لجنة شئون الموظفين ما يكون قد استندت عليه فى هذا الصدد لتزن المحكمة الدليل بالقسط من واقع عيون الأوراق ، أو أن تتخذ الجهة الإدارية سبيلها فى إحالة الموظف إلى المحكمة التأديبية لإثبات الوقائع التى قام عليها اتهام هذه السمعة كى يحاسب عليها لو صح ثبوتها ، أما أن تنصب لجنة شئون العاملين

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا فى القضية رقم ١٥٥٤ لسنة ٧ القضائية ، بتاريخ ١٠ أبريل سنة ١٩٦٥ ، المجموعة فى عشر سنوات ، صفحة ١٧٨٤ .

ومع ذلك أنظر ، حكماً مغايراً للمحكمة تقول فيه " إن ملف الخدمة ليس المصدر الوحيد لبيان حالة الموظف ، بل إن من بين المصادر التى تستمد منها حالة الموظف مايعلمه رؤساؤه وأعضاء لجنة شئون الموظفين عن شخصيته بحكم صلات العمل فإذا كان مايعلمونه قد ولد عندهم عقيدة ارتضاها وجدانهم واقتنعت بها ضمائرهم فإن النتيجة المترتبة على هذه العقيدة تكون قد استخلصت من أصول موجودة مادام لم يقم الدليل الإيجابى على الإنحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها (حكمها فى القضية رقم ١٠٠١ للسنة ٧ القضائية ، بتاريخ ١٦ يناير سنة ١٩٦٦ ، المجموعة ، السنة ١١ ، ص ٣٣١) .

نفسها قاضياً تـنزل بـالموظف عقوبـة غير واردة بالقـانون ، فـأمر فيـه إنحـراف بإجراءات المحاكمة التأديبية ومخالفة للقانون وإهدار للضمانات التى وفرها قـانون التوظف من حيث وجوب الإستماع للموظف المزور قبل إثبات الإتهام عليه .

.... أما بالنسبة لتقارير المباحث والمخابرات التى تدعى أنها استندت إليهـا فى خفض تقدير كفايته عن سنة ١٩٥٨ فقد طلبت إلـى جهـة الإدارة تقديمهـا منـذ تحضير الدعوى إلا أن مندوب هذه الجهة أبدى أنه يتعذر على الوزارة تقديم تلـك التقارير .

.... ومتى كان الأمـر كذلـك وكـانت الجهـة الإداريـة قـد حجبت عـن هـذه المحكمة تقارير المباحث والمخابرات فأعجزتها عن تسليط رقابتها عليهـا ووزنهـا بميزان القانون ، وكانت العناصر التى قام عليها تقرير لجنة شئون الموظفين قـد تساقطت وتهاوت بعد أن انتفى الدليل عليها ، فـإن التقدير المطعـون فيـه يصبـح غير محمول على عناصر واقعية تنتجه مادياً وقانونياً ، ومن ثمَّ فإن تخفيض لجنة شئون الموظفين لتقدير المدعى عن عام ١٩٥٨ لايجد له سنداً من عمله الوظيفـى أو من مسلكه خلال السنة المذكورة " (١) .

ومن ناحية أخرى ، فإن حصول الموظف على تقارير سابقة بمرتبة ممتـاز لايعنى أن كفايته ثابتة لاتتغير من عام إلى آخر :

أساس ذلك أنه قد يكون أداؤه فى سـنـة معينـة قـد انخفـض ولا يكـون بـذات المسـتوى السـابق – تقدير الدرجـة التـى يسـتحقها العـامل عـن كـل عنصـر مـن العناصر الواردة بالتقرير هو أمر يترخص فيه الرئيس المباشر ومن بعـده المديـر

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا ، فى القضية رقم ٩٥١ لسنة ٧ القضائية ، بتاريخ ٢٧ يونيو سنة ١٩٦٥ ، مجموعة العشر سنوات ، صفحتى ١٧٨٧ ، ١٧٨٨ .

المحلى أو رئيس المصلحة ثم لجنة شئون العاملين كل فى حدود اختصاصه - لاسبيل إلى التعقيب على التقرير مادام لم يثبت أن تقديراتهم كانت مشوبة بالإنحراف أو إساءة استعمال السلطة .

وهو ما تقرره المحكمة الإدارية العليا بقولها " ومن حيث إن الطاعن ينعى على تقرير كفايته عن سنة ١٩٨٨ أنه خالف تقارير كفايته عن السنوات السابقة التى حصل فيها على مرتبة ممتاز وأن الإدارة نزلت بتقديره فى عام ١٩٨٨ إلى مرتبة جيد لإخطاره المختصين بوزارة الصحة بانحرافات المسئولين بالهيئة المطعون ضدها وحرصه الدائم على الصالح العام مما أدى إلى إضطهاد الرؤساء له سواء فى تقدير كفايته عن سنة ١٩٨٨ أو فى نقله إلى إحدى الوظائف خارج تخصصه وأن الشكاوى الكيدية التى قدمت ضده قد انتهت جميعها بالحفظ .

ومن حيث إنه عما يبديه الطاعن من أسباب لطعنه على النحو المشار إليه فإن حصول الطاعن على تقارير سابقة بمرتبة ممتاز لايعنى أن كفايته ثابتة لاتتغير من عام إلى آخر فقد يكون أداؤه فى سنة معينة قد انخفض ولايكون بذات المستوى السابق وحينئذ يكون تقدير كفايته أقل وإلا لما كان ثمة محل لقياس أداء العاملين سنوياً وبصفة دورية .

ومن حيث إن تقدير الدرجة التى يستحقها العامل عن كل عنصر من العناصر الواردة بالتقرير هو أمر يترخص فيه الرئيس المباشر ومن بعده المدير المحلى أو رئيس المصلحة ثم لجنة شئون العاملين كل فى حدود اختصاصه ولاسبيل إلى التعقيب على التقرير مادام لم يثبت أن تقديراتهم كانت مشوبة بالإنحراف أو إساءة استعمال السلطة .

ومن حيث إنه وإن كان المدعى يشكك فى التقرير المشار إليه ويذهب فى طعنه إلى أنه مشوب بعيب الإنحراف وإساءة استعمال السلطة إلا أن قوله جاء مرسلاً دون أن يقيم عليه دليلاً يسم مسلك الإدارة بالإنحراف بالسلطة بل على العكس من ذلك فإن الماثل بالأوراق أن مستوى عمل المدعى قد اتسم بالهبوط والقصور فى آخر سنة ١٩٧٨ وفى سنة التقرير المطعون فيه ١٩٨٨ متمثلاً فيما جاء بالمذكرات ومحاضر أعمال لجان التظلمات المرفقة بحافظة مستندات جهة الإدارة من أن عمله أصبح متسماً بعدم الدقة وعدم مراعاته لإختصاصاته الوظيفية فى أدائه لعمله وتجاوزه حدود العلاقات الوظيفية مع مرؤوسيه وانخفاض مستوى التعاون فيما بينه وبين زملائه مع كثرة الشكاوى الكيدية التى دأب الطاعن على تحريرها ضد زملائه ومرؤوسيه ، الأمر الذى أثر على أدائه خلال سنة التقرير المطعون فيه حيث تم بسبب كل ماتقدم إحالته للتحقيق أمام الإدارة القانونية بالهيئة المطعون ضدها فى الشكوى المقدمة فى ١٩٨٨/٩/٢٦ وإن انتهى التحقيق إلى الحفظ المؤقت لعدم كفاية الأدلة إلا أنه ورد فى مذكرة التحقيق أنه وحفاظاً على سمعة الهيئة ترى الإكتفاء بالتنبيه عليه بمراعاة حدود العلاقات الوظيفية مستقبلاً وما حوته أيضاً مذكرة النيابة الإدارية لوزارة الصحة فى القضية رقم ٥٩ لسنة ١٩٨٩ فى الشكوى المقدمة من إحدى العاملات ضده بتاريخ ١٩٨٨/١٢/٧ من أنه لايمكن التغاضى كلية عما هو موجه إلى المشكو ضده (الطاعن) من اتهامات وإن انتهت المذكرة إلى حفظ مانسب للمخالف مؤقتاً لعدم كفاية الأدلة إلا أنها أوصت بأن يناط عمل السكرتارية للمخالف برجل من العاملين بالهيئة حرصاً على الصالح العام وسمعة العاملين بها ومن ثم فإن الهبوط بدرجة كفاية المدعى له ما يسانده من الأوراق والمستندات وأن النتيجة التى انتهت إليها لجنة شئون العاملين فى قرارها بتقدير كفاية المدعى بدرجة جيد قد

استخلصت استخلاصاً سائغاً من أصول موجودة فعلاً وتعتبر هذه النتيجة ترجمة حقيقية وصورة صادقة لحالة المدعى فى السنة التى وضع عنها التقرير ومن ثم يكون قرارها صحيحاً متفقاً مع الواقع والقانون وغير مشوب بإساءة استعمال السلطة أو الإنحراف بها كما أنه يبين من مطالعة تقرير الكفاية المطعون فيه والمودع حافظة مستندات الجهة الإدارية أن الرئيس المباشر ، وهو فى ذات الوقت المدير المحلى ، قد بين جميع عناصر التقدير طبقاً للبيانات التفصيلية فى التقرير وهذه العناصر تحمل بذاتها أسباب التقدير بحيث لايحتاج الأمر بعد ذلك إلى إضافة أسباب أخرى وهذا النظر ينسحب أيضاً على تقدير لجنة شئون العاملين التى اعتمدت تقدير الرئيس الأعلى بمرتبة جيد وبمرور التقرير بالمراحل القانونية فقد أصبح هذا التقرير نهائياً بعد أن تظلم منه المدعى فى ١٩٨٩/٨/٢ وأخطر برفض تظلمه فى ١٩٨٩/٩/٢٦ ومن ثمَّ فإن تقرير الكفاية المطعون فيه قد جاء مطابقاً للقانون نجياً من أية مخالفة تؤثر فى صحته ويكون الطعن عليه غير قائم على سند من الواقع أو القانون جديراً بالرفض (طعن ٢١١٤ لسنة ٣٧ ق جلسة ١٩٩٢/١١/١٤) .

ونخلص مما سبق إلى أنه وإن كان للجنة شئون الموظفين سلطة واسعة وهى بصدد إعتماد تقارير الكفاية ، إذ يكون لها التعقيب الجدى على تقديرات الرؤساء ، ولها فى سبيل ذلك اللجوء لشتى الطرق التى تراها مؤدية إلى التقدير السليم الدقيق الذى يتفق مع الحق والواقع وليس مجرد تقارير لم توزن بميزان القانون ، إلا أنه يشترط فى ذلك عدم الإنحراف عن جادة الصالح العام ، من ناحية . وألا يكون تقديرها تحكمياً بل يجب أن يقيد بما فى ملف الخدمة من عناصر ثابتة وليس مجرد تقارير لم توزن بميزان القانون ، من ناحية أخرى .

٨١ -سادساً - مدى وجوب أن يكون قرار لجنة شئون الموظفين مسبباً :

يختلف الوضع فى ظل القوانين السابقة عنه فى ظل القانون الحالى :

(١) فى ظل القوانين السابقة :

وجوب التسبيب : يعتبر تقرير الكفاية قراراً إدارياً ، ومن ثم يشترط لصحته كافة الشروط اللازمة لصحة القرارات الإدارية ومن بينها توافر ركن السبب : ففقدان ركن السبب يؤدى للبطلان ، وهو ما تؤكده المحكمة الإدارية العليا بقولها " إن تعقيب لجنة شئون الموظفين على تقدير الرؤساء المباشرين ليس طليقاً من كل قيد ، بل يتعين أن يكون مبنياً على عناصر ثابتة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من وقائع تنتجها ، ذلك لأن القرار الصادر من اللجنة ، شأنه شأن أى قرار إدارى يجب أن يقوم على سببه المبرر له قانونا ، وإلا كان فاقداً لركن السبب ومخالفاً للقانون [١] . وكذلك الأمر إذا استند قرار لجنة شئون الموظفين على رأى الرؤساء المباشرين للموظف ، " فإن هذا الرأى يفترض فيه أن يجئ نتيجة تحصيل دقيق لأعمال الموظف وسلوكه وهو ما يتعين معه على هؤلاء الرؤساء أن يقيموا تقديراتهم على كفايته مقرونة بعناصرها الموزعة على عدة صفات من إنتاج ومواظبة واستعداد ذهنى وقدرة على تحمل المسئولية وهذه التقديرات يجب أن تستخلص من أصول ثابتة سائغة وعلى لجنة شئون الموظفين بدورها أن تقيس الكفاية بهذه المعايير ذاتها وأن تزنها بموازين الأصول المستقاة منها تقديرات الرؤساء .

---

[١] حكمها فى القضية رقم ٦١٤ لسنة ١١ القضائية ، بتاريخ ٤ مايو سنة ١٩٦٩، المجموعة ، السنة ١٤ ، ص ٦٨٢ .

وحيث إنه فى خصوص المنازعة الماثلة فإن ملف خدمة الطاعن قد خلا من ما يشوب سلوكه خلال الفترة التى وضع عنها تقدير الكفاية .. وبهذه المناسبة فإن الهبوط بكفاية الطاعن إلى درجة ضعيف لايكون قد حصل تحصيلاً سليماً من عناصر تؤدى إليه وبالتالى فإن القرار الصادر من لجنة شئون الموظفين بتاريخ ١٩٦٤/٤/٢٨ يكون قد جاء غير مستند إلى سبب صحيح من الواقع والقانون حقيقاً بالإلغاء" ([1]) .

وفى تعليق المحكمة الإدارية العليا على ماقررته المادة ٣١ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بشأن اعتماد لجنة شئون العاملين لتقارير الكفاية ، قالت المحكمة " إن قضاء هذه المحكمة جرى تطبيقاً لأحكام المادة المذكورة على أن قرار لجنة شئون العاملين بتقدير كفاية العامل وإن لم يتقيد برأى رؤساء العامل إلا أنه يجب أن يقوم على سببه المبرر له قانوناً ، ولا يتأتى إلا بقيام هذا السبب على عناصر ثابتة ومستخلصة استخلاصاً سائغاً من ملف الخدمة ومتعلقة بعمل العامل خلال السنة التى يقدم التقرير عنها ، وعلى هذا فإن تقدير لجنة شئون العاملين ليس طليقاً من كل قيد بل هو مقيد بالبيانات المتعلقة بعمل العامل عن السنة الموضوع عنها التقرير والتى تجد أصلها فى الأوراق وعلى الأخص ملف الخدمة، وذلك كله حتى لا يؤخذ العامل بما لم يقم عليه دليل من الأوراق " ([2]) .

ومن ناحية أخرى، ترى محكمة القضاء الإدارى أن السبب العام الذى لايستند على وقائع محددة يعنى عدم كفاية التسبيب مما يؤدى إلى بطلان تقرير الكفاية .

([1]) حكم المحكمة الإدارية العليا فى القضية رقم ٧٤٠ لسنة ١٦ القضائية ، بتاريخ ٢ يونيو سنة ١٩٧٤ ، المجموعة ، السنة ١٩ ، صفحة ٨٩ .

([2]) حكمها فى القضية رقم ٦٦٧ لسنة ١٥ القضائية ، بتاريخ ١٨ أبريل سنة ١٩٧٦ ، المجموعة ، السنة ٢١ ، صفحة ١٤٤ .

وهو ما تقرره صراحة بقولها " ومن حيث إن المحكمة ترى أن السبب الذى استندت إليه لجنة شئون الموظفين للهبوط بتقدير كفاية المدعى قد جاء عاماً من ناحية ، وغير مؤد للنتيجة التى انتهى إليها قرارها على فرض قيامه ، من ناحية أخرى - ذلك أن القول بضعف إنتاج المدعى هو تسبيب عام غير محدد بوقائع يقوم عليها أو يبين مظاهر هذا الضعف حتى يمكن للمدعى أن يعرف أوجه ضعفه فى مستوى أدائه لعمله فيعمل على تلافى أوجه الضعف وإزالة أسبابه مستقبلاً أو يتظلم منه ويطعن فيه إن كان هناك محل لذلك ، كما يمكن للرقابة القضائية أن تسلط رقابتها عليه ، وعلى ذلك فهو على هذه الصورة غير كاف ويعيب القرار المطعون فيه ويبطله " ([1]) .

وقد اعتبرت محكمة القضاء الإدارى أن نزول لجنة شئون الموظفين بتقرير كفاية الموظف إلى مرتبة ضعيف مسببة ذلك بضعف إنتاجه دون أدلة وأسانيد ، يعتبر سبباً يكتنفه الغموض والإبهام ، الأمر الذى يجعل قرار اللجنة مفتقراًإلى سبب يبرره ، مما يجعله باطلاً متعين الإلغاء ([2]) . كما قضت بأن الإعتماد على الظنون والشبهات للنزول بتقدير الموظف يجعل الإجراء عارياً من السبب ، مما يؤدى إلى الحكم بالبطلان ([3]) .

([1]) حكمها فى القضية رقم ٢٠٩٦ لسنة ٢٠ القضائية ، بتاريخ ١٥ أكتوبر سنة ١٩٦٧ ، مجموعة المبادئ فى ثلاث سنوات ، ص ١٩١ .

([2]) أنظر حكمها فى القضية رقم ٧٠ لسنة ٢١ القضائية ، بتاريخ ٢٦ يونيو سنة ١٩٦٨ ، المجموعة فى ثلاث سنوات ، ص ٣٥٤ .

([3]) حكمها فى القضية رقم ٦٤٠ لسنة ٢٢ القضائية ، بتاريخ ١٨ ديسمبر سنة ١٩٦٨، المجموعة فى ثلاث سنوات ، ص ٤٥٢ .

كذلك تتقيد لجنة شئون الموظفين بأن يكون قرارها قائماً على سبب يبرره وأن يستخلص استخلاصاً سائغاً ، وإلا كان باطلاً ووجب إلغاؤه . وهو ما تؤكده محكمة القضاء الإدارى بقولها " من حيث إنه يبين مما تقدم أن لجنة شئون العاملين عندما قدرت كفاية المدعى عن عام ١٩٦٥ سواء بجلستها المنعقدة فى ٢٠ أبريل سنة ١٩٦٦ بمرتبة ضعيف أو عند اجتماعها فى ٢٢ من مايو سنة ١٩٦٦ للنظر فى تظلم المدعى من قرارها وتعديله إلى دون المتوسط لم تفصح عن السبب فى النزول بتقدير كفايته من ممتاز إلى ضعيف فى أول الأمر ثم إلى دون المتوسط وبذلك يكون القرار المطعون فيه قد جاء خلواً من السند القانونى اللازم لمشروعيته " (١) .

كذلك تقرر المحكمة الإدارية العليا أن تخفيض درجة كفاية الموظف العام يجب أن يكون مستنداً إلى أسباب سائغة ، وإلا وقع باطلاً ، فالشارع وإن كان قد " ناط بلجنة شئون العاملين تقرير درجة كفاية العامل بالتعقيب على تقديرات الرؤساء إلا أن ذلك منوط بأن يكون تخفيض درجة الكفاية مستنداً إلى أسباب سائغة . وإذا كانت لجنة شئون العاملين متى أرجعت قرارها بتخفيض درجة الكفاية إلى أنه لايتحمل المسئولية وليس عنده إستعداد ذهنى لإنجاز الأعمال التى توكل إليه ودللت على ذلك بأنه عرض عليه منصب قيادى ورفضه فإن هذا الإستناد يناهضه تقارير المدعى السرية السابقة على ذلك والتالية له والتى لم تخلع عليه هذا الوصف ذلك أن الإستعداد الذهنى وتحمل المسئولية هى من الأمور اللصيقة بالشخص التى لاتحتمل التغيير السريع من عام إلى آخر ومن ثم يكون تخفيض درجة كفاية المدعى من ممتاز إلى جيد قد وقع باطلاً وبالتالى يفسد هذا

---

(١) حكمها فى القضية رقم ٢٠٥٧ للسنة ٢٠ القضائية ، بتاريخ ٦ ديسمبر سنة ١٩٦٧ ، المجموعة فى ثلاث سنوات ، ص ٢٢٣ .

التخفيض ويبطل ما أقيم عليه من نتائج ويكون تخطيه فى الترقية بسبب هذا التقرير غير قائم على سبب صحيح من القانون " ([1]) .

(٢) فى ظل القانون الحالى ٤٧ لسنة ١٩٧٨ :

السلطات المختصة باعتماد تقارير الكفاية غير ملزمة قانوناً بتسبيب أية تعديلات تدخلها على التقرير :

وأساس ذلك أن قوانين نظام العاملين المدنيين السابقة على القانون الحالى كانت قد أوجبت تسبيب التعديلات التى يبديها الرؤساء المختصين أو لجنة شئون العاملين على تقارير الكفاية ، أما قانون نظام العاملين الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ولائحته التنفيذية قد خلا من النص على ذلك ، وهو مايفيد أن السلطات المختصة باعتماد تقارير الكفاية غير ملزمة قانوناً بتسبيب أية تعديلات تدخلها على تقدير كفاية العاملين التى وضعها الرئيس المباشر مادام المشرع عدل عن موقفه السابق من وجوب تسبيب هذا التعديل ، أخذاً فى الإعتبار أن القرارات غير المسببة يفترض قيامها على سبب صحيح ، وعلى من يدعى العكس إثبات ذلك .

وهو ماتقرره المحكمة الإدارية العليا بقولها " يقوم الطعن على أنه ماكان يجوز للمحكمة أن تحل نفسها محل جهة الإدارة فى تقدير كفاية المدعى عندما

([1]) حكمها فى القضية رقم ٩١٨ لسنة ٢٣ القضائية ، بتاريخ ٢٥ نوفمبر سنة ١٩٧٩ (حكم غير منشور) .

- وفى حكم أحدث ، تقرر المحكمة الإدارية العليا - وبحق - أن تخفيض التقرير بمعرفة رئيس المصلحة دون بيان أسبابه ، ثم اعتماد لجنة شئون العاملين التقرير بحالته ، يترتب عليه بطلان التقرير .

(حكمها بتاريخ ٢٦ أبريل سنة ١٩٨١ - الطعن رقم ٨٤٤ لسنة ٢٢ ق - غير منشور) .

قضت بإلغاء التقارير ومن أجل ذلك فلم يكن جائزاً ترقية المدعى لدرجة مدير عام لتخلف شرط الحصول على مرتبة ممتاز فى تقرير الكفاية .

ومن حيث إنه سبق لهذه المحكمة أن قضت فى حكمها الصادر بجلسة ١٩٨٨/٢/٧ فى الطعن رقم ٦٢٤ لسنة ٣٢ ق القضائية بأنه وإن كانت قوانين نظام العاملين المدنيين السابقة على القانون الحالى أوجبت تسبيب التعديلات التى يبديها الرؤساء المختصين أو لجنة شئون العاملين على تقارير الكفاية ، إلا أن كلا من قانون نظام العاملين الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ولائحته التنفيذية خلا من النص على ذلك ، وهو ما يفيد أن السلطات المختصة باعتماد تقارير الكفاية غير ملزمة قانوناً بتسبيب أية تعديلات تدخلها على تقدير كفاية العاملين التى وضعها الرئيس المباشر مادام أن المشرع عدل عن موقفه السابق من وجوب تسبيب هذا التعديل .

كما أن قضاء المحكمة الإدارية العليا جرى على أن القرارات غير المسببة يفترض قيامها على سبب صحيح وعلى من يدعى العكس إثبات ذلك .

ومن حيث إنه على مقتضى ما تقدم فإن خلو تقارير كفاية المدعى عن الأعوام ١٩٨٠/٧٩ ، ١٩٨١/٨٠ ، ١٩٨٢/٨١ من تسبيب التعديل الذى أدخله الرئيس الأعلى على تقديرات الرئيس المباشر أو ورود هذه الأسباب بصورة مجملة ودون تفصيل لايبطل هذه التقارير التى تظل صحيحة ومنتجةلآثارها القانونية خاصة وأن المدعى لم يقدم ما يزعزع قرينة الصحة التى بنيت عليها هذه التقارير .

ومن حيث إن مؤدى سلامة تقارير كفاية المدعى سالفة الذكر كما قدرها الرئيس الأعلى تخلف ماتطلبه القانون للترقية إلى وظيفة من درجة مدير عام

لعدم حصول المدعى على مرتبة ممتاز فى هذه التقارير وتبعاً لذلك يكون طلبه إلغاء القرار رقم ١ لسنة ١٩٨٤ فيما تضمنه من تخطيه الترقية على غير أساس خليقاً بالرفض .

ومن حيث إن الحكم المطعون فيه قضى بغير النظر السالف ، فمن ثم فإنه يكون قد خالف القانون وأخطأ فى تأويله وتطبيقه جديراً بالإلغاء مما يتعين معه الحكم بقبول الطعن شكلاً وفى الموضوع بإلغاء الحكم المطعون فيه وبرفض الدعوى " ([1]) .

٨٢ - سابعاً - المقصود بنهائية قرار لجنة شئون الموظفين :

نصت قوانين التوظف المتعاقبة على أن قرار لجنة شئون الموظفين باعتماد تقارير الكفاية يكون نهائياً ، مما يثير التساؤل عن المقصود بالنهائية فى هذا الشأن . وقد حددت محكمة القضاء الإدارى المقصود بذلك بقولها " ونهائية القرار الصادر منها بتقدير كفاية العامل لا تعنى أكثر من أن القرار الصادر منها بتقدير كفاية العامل قد استنفذ جميع مراحله اللازمة لإصداره دون حاجة إلى تصديق من سلطة أعلى([2]).

وقد نصت المادة ٣٢ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (وكذلك المادة ٣٩ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١) على أن يخطر

([1]) المحكمة الإدارية العليا ، الطعن ١٣١٩ لسنة ٣٢ ق جلسة ١٩٨٨/٤/١٠ ، المجموعة ، صفحة ١٦٠ ومابعدها .

([2]) حكمها فى القضية رقم ١٨٢٥ لسنة ١٠ القضائية ، بتاريخ ١٠ أبريل سنة ١٩٦٨ ، المجموعة فى ثلاث سنوات، ص ٢٩٠ .

العامل الذى قدرت كفايته بدرجة ضعيف أودون المتوسط بأوجه الضعف في مستوى أدائه ، كما يجوز له أن يتظلم من هذا التقرير إلى لجنة شئون العاملين التى تفصل في التظلم ويكون قرارها نهائياً ، فرأى البعض أن قرار لجنة شئون العاملين بتقدير كفاية العامل بتقدير ضعيف أو دون المتوسط لا يعدوأن يكون قبل البت فى التظلم قراراً تمهيدياً .إلا أن المحكمه الاداريه العليا قد رفضت ذلك صراحه مؤكده أنه " إذا كانت الماده ٣٢ (من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤) قد جرت بما يفيد أن التقرير الصادر بتقدير كفاية العامل بمرتبة ضعيف أو دون المتوسط لايعتبر نهائياً إلا بعد إنقضاء ميعاد التظلم منه أو بعد البت فيه ، فليس المقصود من ذلك سوى إرجاء إعمال أثر التقرير السنوىإلى أن ينقضى ميعاد التظلم منه أو يتم البت فيه ، أما القول بأن قرار لجنة شئون العاملين بتقدير كفاية العامل بدرجة ضعيف أو دون المتوسط لايعدو أن يكون قبل البت فى التظلم منه قراراً تمهيدياً ، فإنه فضلاً عن إهداره لطبيعة القرارات الصادرة فى هذا الشأن من لجنة شئون العاملين إعمالاً للسلطة المخولة لها بنص المادة ٣١ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة فإنه يقضى إلى إمكان بقاء التقرير السنوى معلقاً تنفيذه أجلاً غير مسمى طالما أن لجنة شئون العاملين لم تبت فيه وبالتالى يؤدى الأمر إلى بقاء العامل محروماً من حقه فى اللجوء إلى القضاء للطعن فى قرارتقدير كفايته إلى أن ينتهى ذلك الأجل وأياً كان تاريخ إنتهائه وهو ما لايمكن أن تكون نية الشارع قد انصرفت إليه " (¹) .

أما القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة فيفهم من نص المادة ٣٠ منه على أن يعلن العامل بصورة من تقرير الكفاية أياً كانت درجة تقدير كفايته ، على

(¹) حكم المحكمة الإدارية العليا فى القضية رقم ١١١٣ لسنة ١٥ القضائية ، بتاريخ ١٢ يناير سنة ١٩٧٥ ، المجموعة ، السنة ٢٠ ، ص ١٠٧ .

أن يكون له التظلم من التقرير أمام لجنة تشكل لهذا الغرض وتفصل فى التظلم خلال ستين يوماً ويكون قرارها نهائياً ، ولايعتبر التقرير نهائياً إلا بعد إنقضاء ميعاد التظلم أو البت فيه .

وهكذا يتضح لنا أن القانونين السابقين للعاملين المدنيين بالدولة كانا يقرران أن التقرير لايصبح نهائياً إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم أو البت فيه بالنسبة للعاملين الحاصلين على تقرير كفاية بدرجة ضعيف أو دون المتوسط ، بينما يعمم القانون الحالى هذا الحكم بالنسبة لكل العاملين الخاضعين لنظام تقارير الكفاية لأنه تطلب إعلان العامل بتقرير كفايته أياً كانت مرتبة كفايته .

والخلاصة أن تقرير الكفاية يصبح نهائيا بانقضاء ميعاد التظلم إذا لم يقدم تظلم منه ، أو بالبت فى التظلم فى حالة تقدير تظلم منه .

ونخلص من جماع ما تقدم إلى أن مجلس الدولة المصرى قد وضع مجموعة من المبادئ التى تحكم سلطة لجنة شئون الموظفين (لجنة شئون العاملين) عند اعتمادها لتقارير الكفاية ، تتمثل فى أنه لا يترتب البطلان لعدم انعقاد لجنة شئون الموظفين فى الميعاد المحدد لانعقادها ، من ناحية ، ومن ناحية ثانية ، يجوز للجنة التصدى بوضع تقرير كفاية الموظف إذا تخلى رؤساؤه عن وضع التقرير . ومن ناحية ثالثة ، تعتمد لجنة شئون الموظفين تقارير الكفاية ، ومن ثمَّ فإن عدم العرض عليها يترتب عليه البطلان . ومن ناحية رابعة ، فإن لجنة شئون الموظفين تستنفذ سلطتها باعتماد التقرير ، وبالتالى لايجوز لها تعديل تقرير سبق اعتماده منها . ومن ناحية خامسة ، تتمتع لجنة شئون الموظفين بسلطة واسعة فى التعقيب على تقديرات الرؤساء ، ولكن بشرط التعقيب الجدى وعدم الإنحراف بالسلطة . ومن ناحية سادسة ، يجب أن يكون قرار لجنة شئون

الموظفين بالتعديل مسبباً ، وأن التعديل غير المسبب يكـون بـاطلاً . ومـن ناحيـة سابعة ، يصبح قرار لجنة شئون الموظفيـن باعتمـاد التقريـر نهائيـاً بانتهـاء ميعـاد التظلم منه أو بالبت فى هذا التظلم .

٨٣ - مسئولية من يعدون تقارير الكفاية :

المبدأ : أنه لاوجه لمساءلة من يعدون تقارير الكفاية عن تقديرهم لعناصر الكفايـة مادام لم يثبت قصد أحدهم الإساءة إلى العامل ، وهـو مـاتقرره المحكمـة الإداريـة العليا فى أحد أحكامها بقولها " ومن حيث إنه عن طلب المدعى الحكم علـى جهـة الإدارة بالتعويض الأدبى . فإنه ولئن كـان القـرار المطعـون فيـه بتخفيـض كفايـة الطـاعن قد جـاء مخالفـاً للقـانون إلا أن الإدارة وهـى فـى سـبيلها لإعـداد تقـارير الكفاية وترتيب آثارها لصالح العمل والعاملين لا وجـه لمسـاءلة مـن يعـدون ذلـك التقرير عن تقديرهـم لعنـاصر الكفايـة مـادام لـم يثبـت قصـد أحدهـم الإسـاءة إلـى المدعى ، كما أن فى إلغاء هذا القرار واعتبار كفايته بدرجة ممتاز فإنه يكـون قـد حصل بذلك على التعويض العينى الجابر لما يكون قد لحقه من ضرر مـن جـراء ذلك بما يتعين معه رفض هذا الطلب ، وإذ قضى الحكم المطعون فيه بهذه النتيجة فإن الطعن عليه فى هذا الشق لايكون له سند من القانون خليق بالرفض مع إلـزام طرفى الخصومة المصروفات مناصفة " (١) .

---

(١) المحكمة الإدارية العليا ، الطعن ١٥٣٥ لسنة ٣٦ ق جلسة ١٩٩٣/١/٢٣ ، المجموعة ، صفحة ١٦٢ .

الفصل الثالث

دورية تقارير الكفاية وفقاً لنماذج معينة

٨٤ - تقسيم :

تخضع عمليه وضع تقارير الأداء الوظيفى أو تقارير الكفاية لمجموعة من الضوابط القانونية أو النظامية تهدف فى مجموعها إلى كفالة قدر من الضمانات التى يمكن أن تؤدى مراعاتها إلى موضوعية التقارير من ناحية ، وتسجيلها لمستوى الكفاية الفعلية للموظفين العموميين ، من ناحية أخرى .

وإلى جانب ضمانات أخرى ، فإن من أهم الضمانات التى يجب مراعاتها عند وضع تقارير تقويم الأداء الوظيفى تتمثل فى تقرير قاعدة دورية التقارير ، بمعنى تحديد ميعاد ثابت ودورى لوضع التقرير ، وذلك فضلاً عن إعداد التقرير وفقاً لنماذج معينة موضوعة سلفاً ومراعى فيها قياس الجوانب المختلفة لكفاية الموظف العام . يضاف إلى ذلك ضرورة علنية التقرير بالنسبة للموظف الموضوع عنه التقرير ليتسنى له العلم بتقدير كفايته ، إلى جانب إتاحة الفرصة له للتظلم إذا كان لذلك مقتضى وفقاً للأنظمة واللوائح .

ومن ثم اتجه الفقه وتشريعات التوظف المعاصرة إلى تطلب وضع تقرير تقويم الأداء الوظيفى بصفة دورية بمعدل مرة كل سنة على أن يوضع التقرير وفقاً لنماذج محددة ومعدة سلفاً . أى أن الأمر يتطلب الأخذ بمبدئين فى وقت واحد : يتمثل أولهما فى سنوية تقارير تقويم الأداء الوظيفى أو سنوية تقارير الكفاية ، ويتمثل الثانى فى الإلتزام بوضع تقارير الأداء أو الكفاية طبقاً لنماذج محددة ومعدة سلفاً .

وسنعرض مضمون كل ذلك فى مبحثين متتاليين ، وذلك كما يلى :

المبحث الأول - سنوية تقارير الكفاية .

المبحث الثانى - وضع تقارير الكفاية وفقاً لنماذج معينة .

المبحث الأول

سنوية تقارير الكفاية

٨٥ - تحديد مدة معقولة لوضع التقرير :

اهتم الكتاب بتحديد مدة تقارير تقويم الأداء الوظيفى (١) ، وقرروا ضرورة أن تكون مدة معقولة ، بحيث تتناسب مع قدرة الموظف المتغيرة على أداء العمل ، على ألا تكون طويلة أو قصيرة بدرجة يتعذر معها وضع تقرير أداء أو تقرير كفاية سليم يسجل الكفاية الفعلية للموظف الموضوع عنه التقرير .

ولتحديد المدة المناسبة التى يوضع عنها تقرير الأداء أو تقرير الكفاية ينبغى أن يراعى أن يتحقق معها شعور الموظفين الخاضعين لها بالمتابعة والتقويم المستمر لأدائهم مع تمكينهم من معرفة نقاط الضعف فى أدائهم فى وقت مناسب، فضلاً عن تحقيق الإتصال والمتابعة من جانب الرؤساء ، مما يؤدى إلى واقعية التقرير وكونه تعبيراً فعلياً عن مستوى أداء الموظف العام ، وذلك إلى جانب أن يتفق ذلك - بقدر الإمكان - مع النظام المالى والادارى بالدولة بحيث لا تعرقله ولا تكون عبئا عليه •

---

(١) راجع :

- الدكتور حمدى أمين عبدالهادى ، رسالته السابق الإشارة إليها ، صفحتى ٥٨٦ ، ٥٨٧ .
- عمر وصفى عقيلى ، رسالته السابق الإشارة إليها ، صفحة ١٥٧ ومابعدها .
- محمد عبدالرحيم عبدالله ، رسالته السابق الإشارة إليها ، صفحة ١١ ومابعدها .
- توربى ، مؤلفه السابق الإشارة إليه ، صفحة ١٨٤ ومابعدها .

فما هى المدة المناسبة لوضع تقرير الأداء بصفة دورية ؟

يكاد يكون هناك اتفاق بين الجميع على أن المدة المناسبة التى يوضع عنها التقرير هى سنة " (1) ، حيث تعتبر مدة السنة مناسبة بالنسبة لكل من الرؤساء والمرؤوسين ، من ناحية ، ومتفقة مع النظام المالى للجهاز الإدارى بالدولة ، من ناحية أخرى .

ومما تجدر الإشاره إليه أن هذه المدة المتفق عليها خاصة بوضع تقارير الأداء أو تقارير الكفاية عن الموظفين فى الظروف العادية ، أما إذا كانت هناك ظروف خاصة بأحد الموظفين كالمعين لأول مرة الذى يوضع تحت الإختبار أو تحت التجربة ، فإنه يوضع عنه تقرير أداء فى نهاية مدة الإختبار ، كما يمكن أن توضع تقارير شهرية أو كل ثلاثة أشهر ، خلال هذه المدة .

ويترتب على مبدأ سنوية تقارير الكفاية أنه لايجوز أن تقوم جهة الإدارة بتقدير كفاية الموظف على أساس القياس على تقارير أعوام سابقة على السنة الموضوع عنها التقرير (2) .

---

(1) راجع :

- الدكتور زكى هاشم ، دراسته السابق الإشارة إليها ، صفحة ٣١ .
- الدكتور كمال دسوقى ، مؤلفه السابق الإشارة إليه ، صفحة ٢٢٨ .

(2) المستشار سمير صادق : تقارير الكفاية والرقابة القضائية عليها ، القاهرة ١٩٧٨ ، صفحة ٤٣ .

٨٦ - تحديد مرات القياس لوضع التقرير :

يثور التساؤل عما إذا كان يتم قياس كفاية الموظف مرة واحدة فى السنة الموضوع عنها التقرير أم يكون هذا التقرير هو متوسط قياس كفاية الموظف لأكثر من مرة واحدة خلال السنة ؟

الواقع أن تكرار قياس كفاية الموظف العام لأكثر من مرة خلال السنة فى فترات متقاربة ، كل ثلاثة أشهر مثلاً ، ليس عملياً ولا مقبولاً أو مناسباً ، كما أنه قد لا يساعد على جدية التقارير وفعاليتها حيث يصعب ملاحظة ورصد التغيير فى كفاية وسلوك الموظفين ، من ناحية ، كما قد يتأثر الرئيس بتقريره السابق ، مما تصبح معه العملية روتينية وتمثل عبئا ثقيلاً على حساب عمل الرئيس ، من ناحية أخرى .

وكذلك ليس ملائماً – فى نظرنا – تقدير كفاية الموظف مرة واحدة فى السنة ، إذ أن ذلك قد لايشعر الموظف بوجود متابعة ، مما قد يؤدى به إلى التراخى ، من ناحية ، كما أن التقرير قد لايعكس مستوى أداء الموظف طوال العام بل قد ينتهى إلى تأثر الرئيس بمستوى أداء الموظف خلال الفترة القصيرة السابقة مباشرة على تاريخ وضع التقرير ، من ناحية ثانية . كما أن الموظف الضعيف لن يعطى فرصة لرفع مستوى كفايته ، حيث لن يحاط علماً بتدنى مستوى كفايته قبل وضع تقرير الأداء السنوى عنه ، من ناحية ثالثة .

لذلك نرى أنه قد يكون ملائماً أن يتم قياس أداء الموظف العام مرتين خلال السنة ، بواقع مرة كل ستة أشهر ، بحيث يكون تقرير أدائه أو تقرير كفايته السنوى هو متوسط أدائه الناتج عن التقريرين الموضوعين عنه خلال السنة (متوسط التقريرين نصف السنويين) . ومن ثمَّ يكون التقريران نصف السنويان

مجرد تسجيل لمستوى أداء الموظف خلال السنة ، بينما يكون التقرير السنوى هو تقرير الأداء أو تقرير الكفاية المعول عليه نظاماً والذى تترتب عليه الآثار القانونية المقررة .

إذن ماهو الوضع فى القانون المقارن ، وفى قوانين دول مجلس التعاون الخليجى ؟

٨٧ - أولا - سنوية التقرير فى القانون المقارن :

فى فرنسا :

أخذت معظم تشريعات التوظف المعاصرة بمبدأ سنوية التقرير ، ففى فرنسا مثلاً ، استقر الأمر على الأخذ بمبدأ سنوية تقرير كفاية الموظف العام ، بحيث يوضع تقرير سنوى عن الموظف ، وذلك سواء فى ظل نظام الموظفين الصادر سنة ١٩٤٦ (١) أو فى ظل نظام الموظفين الحالى الصادر سنة ١٩٥٩ (٢) .

٨٨ - فى السودان :

كذلك يأخذ القانون السودانى بمبدأ سنوية التقرير وذلك وفقاً لنص المادة ٥٠ من لائحة الخدمة العامة رقم ١٩ لسنة ١٩٧٥ .

---

(١) أنظر المادة رقم ٣٨ من قانون ١٩ أكتوبر سنة ١٩٤٦ .

(٢) أنظر المادة رقم ٢٤ من الأمر رقم ٢٤٤ - ٥٩ الصادر فى ٤ فبراير ١٩٥٩ .

٨٩ - فى الجزائر وتونس والمغرب :

وبذات القاعدة يأخذأيضاً قانون الوظيفة العمومية بالمملكة المغربية (1) ، فيوضع تقرير سنوى عن كل موظف .

كذلك تأخذ تونس بمبدأ سنوية التقرير ، وفقاً لنص الفصل الثالث والعشرين من القانون الأساسى العام لأعوان الدولة ، وهو ما يأخذ به النظام الجزائرى أيضاً ، وفقاً لنص المادة ٣٣ من القانون الأساسى العام للوظيفة العمومية .

٩٠ - فى المملكة الأردنية الهاشمية :

فى الأردن ، كان نظام الخدمة المدنية الأردنى رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٦ يأخذ بمبدأ سنوية التقرير ، وهو ما تقرره صراحة المادة ٤٧/أ من النظام الجديد للخدمة المدنية رقم (١) لسنة ١٩٨٨ .

٩١ - فى الجمهورية العربية اليمنية :

فى الجمهورية العربية اليمنية ، يأخذ نظام موظفى الدولة أيضا بمبدأ سنوية التقرير ، حيث يتطلب وضع تقرير سنوى عن الموظف فى شهر مارس من كل عام (2) .

---

(1) راجع الفصل رقم ٢٨ من الظهير الشريف رقم ٨.. - ٥٨ - ١ بتاريخ ٢٤ فبراير سنة ١٩٥٨ بشأن النظام الأساسى العام للوظيفة العامة .

(2) أنظر المادة رقم ٢٠ من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ بشأن نظام موظفى الدولة .

٩٢ - فى مصـر :

أخذت قوانين التوظف المتعاقبة بمبدأ سنوية تقارير الكفاية ، مـع الإختـلاف فى تحديد تاريخ وضع التقرير السنوى ، وذلك تبعاً لاختـلاف بدايـة السـنة الماليـة (أول يوليـو أو أول ينـاير مـن كـل عـام) لارتبـاط ذلـك بالإعتـادات الماليـة والترقيات ([1]) .

وتطبيقاً لمبدأ سنوية التقرير ، ترى المحكمة الإدارية العليا أن تقديـر كفايـة العامل أمر يترخص فيه كل من الرئيس المباشر والرئيـس الأعلـى ولجنـة شئون العـاملين - لاسـبيل للتعقيـب عليـه طالمـا لـم يثبـت أن تقديراتهـم كـانت مشـوبة بالإنحراف أو إساءة إستعمال السلطة .

كما أن ارتفاع التقدير فى التقارير السابقة أو اللاحقة عن التقرير المقدم عن الموظف لايؤثر قانوناً إذ العبرة فـى تقديـر كفايـة العـامل بالأعمـال التـى قـام بهـا خلال العام الذى وضع فيه التقرير - مرد ذلك إلى مبدأ سنوية التقارير وما يلحـق الموظـف مـن نشـاط أو ركـود ومـن معاونـة أو تعـاون فـى مباشـرة العمـل أو الإهمال .

([1]) أنظر :

- المادتين ٢٩ و ٣٠ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن موظفى الدولة .
- المادة ٢٩ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بشأن العاملين المدنيين بالدولة .
- المادة رقم ٣٦ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بشأن العاملين المدنيين بالدولة .
- المادة ٢٨ من القانون رقـم ٤٧ لسـنة ١٩٧٨ بشـأن العـاملين المدنييـن بـالدولـة ، وكذلك المادة رقم ٢٧ من لائحته التنفيذية .

وهو ماتقرره صراحة بقولها " ومن حيث إن قضاء هذه المحكمة جرى بأن تقدير كفاية العامل أمر يترخص فيه كل من الرئيس المباشر ومدير الإدارة ولجنة شئون العاملين كل فى حدود اختصاصه ولاسبيل للتعقيب عليه مادام لم يثبت أن تقديراتهم كانت مشوبة بالإنحراف أو إساءة استعمال السلطة لتعلق ذلك بصميم اختصاص الإدارة التى ليس للقضاء أن ينصب نفسه مكانها فيه ، ومن ثمَّ فإنه متى استوفى التقرير المراحل والإجراءات التى رسمها القانون ولم يثبت أنه وقع مشوباً بالإنحراف أو إساءة استعمال السلطة فإن النعى عليه يكون غير سديد .

ومن حيث إن الثابت من الأوراق أن التقرير المطعون فيه قد مر بالمراحل القانونية التى تطلبها المشرع حيث قدر الرئيس المباشر كفاية المدعى بتقدير جيد (سبعون درجة) وأيده فى ذلك كل من مدير عام الإدارة ، لذا فإن التقرير المطعون فيه يكون قد استوفى المراحل والإجراءات المقررة قانوناً ومنتجاً لكافة آثاره القانونية .

ومن حيث إن من المقرر أن ارتفاع التقدير فى التقارير السابقة أو اللاحقة عن التقرير المقدم عن الموظف لايؤثر قانوناً إذ العبرة فى تقدير كفاية العامل بالأعمال التى قام بها خلال العام الذى وضع فيه التقرير ، ومرد ذلك إلى مبدأ سنوية التقارير وما يلحق الموظف من نشاط أو ركود ومن تعاون أو تهاون ومن مباشرته لعمله أو الإهمال فيه ، فتلك كلها صفات قد تحل بالموظف أو تزايله ، وفقاً لذلك كان التقرير سنوياً لقياس كفاءة الموظف ومدى استجابته للعمل ومثابرته عليه .

ومن حيث إن الثابت من الأوراق أن المدعى خلال الفترة التى قدم عنها التقرير المطعون فيه كان منتدباً للإدارة العامة للتفتيش الفنى ، المنتدب إليها من

١٩٧٤/٦/١ ، وأنه قد تكشف للإدارة المذكورة لدى مباشرته للعمل بها أن قدراته لاتتفق مع متطلبات العمل بالتفتيش الفنى بالإضافة إلى تأخيره الدائم فى تقديم تقارير الفحص عن الأعمال المكلف بها رغم توجيه نظره إلى تلافى ذلك أكثر من مرة ، فضلاً عن عدم استجابته لتوجيهات رؤسائه ، الأمر الذى رأت معه الإدارة المذكورة أنه لاجدوى من الإحتفاظ به ، ومن ثمَّ فإنه لايجدى المدعى استشهاده بامتيازه فى تقاريره السابقة أو اللاحقة ، إذ العبرة كما سلف البيان بالأعمال التى قام بها المدعى خلال العام الذى وضع عنه التقرير وهى تختلف من حيث طبيعة الجهة التى أديت فيها عن تلك التى وضعت فيها تقارير المدعى السابقة واللاحقة ، وهو ما يتفق مع ما سبق إيضاحه من أن نشاط الموظف أو ركوده وتعاونه أو تهاونه أو مباشرته العمل أو الإهمال فيه كلها صفات قد تحل بالموظف أو تزايله وفقاً لذلك وهو ما تأكد صدور الجهة الإدارية من أن انتدابه للتفتيش الفنى كان بناءً على حصوله على تقرير ممتاز فى العام السابق على ندبه إلى أن تكشف لدى مباشرته للعمل بها أن قدراته لاتتفق مع متطلبات العمل بالتفتيش إلى آخر ماسبق ذكره فى معرض بيان رد الجهة الإدارية .

ومن حيث إنه بناءً على ماتقدم وإذ كان تقدير نشاط الموظف وكفايته فى عمله هو من صميم عمل الجهة الإدارية ولايجوز للقضاء أن يحل محلها فى هذا التقدير متى ثبت أنه غير مشوب بالإنحراف أوإساءة استعمال السلطة .

ومن حيث إنه يبين مما سبق أن تقرير كفاية المدعى عن المدة من ١٩٧٤/٧/١ إلى ١٩٧٥/٦/٣٠ قد استوفى المراحل والإجراءات التى رسمها القانون ولم يثبت إساءة استعمال السلطة أو الإنحراف بها فى جانب الجهة

الإدارية ومن ثم يكون بمنأى عن الإلغاء ([1]) .

كما تؤكد الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة أن تقارير الكفاية يجب وضعها عن كل عام سنوياً سواء عمل فيها فعلاً خلالها ، أو عمل لمدة دونها مادامت المدة التى قضاها مدة معقولة تكفى لقياس مستوى أدائه وتقدير مبلغ كفايته إذ الأصل أن التقرير وضع عن كل سنة ، ومتى أمكن إجراء ذلك وجب وضعه عنها .

وتعبر عن ذلك قائلة " إن هذا الموضوع عرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع نظرت هذا الموضوع بجلستها المعقودة بتاريخ ٢٢ من مايو سنة ١٩٩١ فرأت ما يأتى :

١) أنه يبين من أحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧١ والقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المعدل بالقانون ١١٥ لسنة ١٩٨٣ فى شأن نظام العاملين المدنيين بالدولة ، اللذين يحكمان الواقعتين المشار إليهما فى الوقائع سالفة البيان ، فى خصوص التقارير السنوية للعاملين وبوجه خاص نص المادة ٣٦ من القانون الأول ونص المادة (٢٨) من القانون الثانى ، بأن القانون نص على أن تقدر كفاية العامل فى كل سنة عن أدائه لعمله خلالها بمراعاة قياس الأداء الواجب تحقيقه بما يتفق مع طبيعة ونوع عمل وظيفته وواجباتها ومسئولياتها ، وتبدأ السنة من أول يناير حتى آخر ديسمبر ، ويقدم التقرير النهائى خلال شهرى يناير وفبراير وتعتمد خلال شهر مارس ، وبذلك فإنه يجب وضعها عن كل عامل سنوياً ، سواء عمل فيها فعلاً خلالها ، أو عمل لمدة دونها ، مادامت المدة التى قضاها مدة

([1]) المكمة الإدارية العليا ، الطعن ٢٧٣ لسنة ٢٦ ق جلسة ١٩٨٦/١/٢٦ ، المجموعة ، صفحة ١١٩ ومابعدها .

معقولة تكفى لقياس مستوى أدائه وتقدير مبلغ كفايته إذ الأصل أن التقرير وضع عن كل سنة ، ومتى أمكن إجراء ذلك وجب وضعه عنها ، ولا يصح استصحاب تقرير السنه السابقة إلا بنص ، لإستقلال كل سنة على سابقتها ، وقد يختلف مستوى الأداء فى كل منهما صعوداً أو هبوطاً ، واستصحاب السابق قد يضر بالموظف إذا ارتفع مستوى أداؤه وقد يقرر له استمرار وضع لم يستمر مستوى أداؤه ، إذا انخفض مستوى أداؤه ، ولايصار إلى البدل متى أمكن إجراء الأصل ، ولامعنى للإستصحاب فى هذا الخصوص إلا إذا كان الموظف يعمل فى السنة المعنية فى أغلب شهورها ، ويجب وضع التقرير عن العامل إلا أن يستثنى من ذلك ، كما فى حالة قيامه فيها بالإجازة بمرتب أو بغير مرتب ، ويكفى لصحة تقرير الكفاية أن يقوم العامل بعمله خلال السنة ولو قلت مدته الفعلية عن ذلك ، كما لو كان بالخدمة بعد بدئها متى كان قد أمضى مدة الإختبار ، أو قام فى بعضها بإجازة مما ذكر ، إذ أنه متى قضى هذه المدة أو يزيد وهى مدة كافية لتقدير كفايته ، وعلى أساس مستوى أدائه عن عمله وجب تقدير كفايته ووضع تقرير عنه ، على أساس ذلك بمراعاتها ووفقاً لمستوى الأداء العادى بحسب طبيعة الوحدة وواجباتها ومسئولياتها ، ومن ثمَّ يكون تقرير الكفاية السنوى الذى يتم فى الميعاد الذى حدده القانون لذلك بعد تمامها ، سواء فى ذلك ميعاد إعداده أو ميعاد إعتماده ، وكلاهما من المواعيد التنظيمية صحيحاً ، ومتى استقر نهائياً بعدم الطعن فيه أو برفضه رتب آثاره ، ويجب الإعتداد به فيما يرتبه القانون عليه من استحقاق العلاوات أو عند النظر فى الترقية أو الحصول على الإجازات أو البعثات .

٢) ومتى وضح ماتقدم ، فإنه لما كانت السيدة / .... العاملة بالجهاز المركزى للتنظيم والإدارة قد عينت فى ١٩٦٩/١/١٦ ، وأن مرتبة

كفايتها عن السنة الميلادية من ١٩٧٧/٧/١ ، وهى السنة التى عناها القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بشأن نظام العاملين المدنيين المعمول به آنذاك ، بمرتبة جيد ، وقد عملت فيها من ٧٦/٧/١ إلى ١٩٧٦/١٢/٣١ ثم منحت إجازة بدون مرتب إعتباراً من ١٩٧٧/٧/١ حتى ٨٥/٢/٢ فإن تمام ذلك التقرير بمراعاة المدة التى عملت فيها خلال السنة المعنية يكون صحيحاً ولاوجه لما تقدمت به من شكوى من ذلك لم يبين الجهاز تاريخها فى كتابه إلى إدارة الفتوى لرياسة الجمهورية والمحافظات المؤرخ ١٩٨٩/٤/٣ ، أو الأساس موضوعاً لطلبها عدم الإعتداد بذلك التقرير ، لأنه ليس ثمة مايشوبه قانوناً بما يعيبه أو يبطله ولايكفى لتعييبه أن تكون كفايتها فى السنة التى قبلها قدرت بمرتبة ممتاز ، إذ كل تقدير يتعلق بسنته ، وكذلك الشئ فيما يتعلق بحالة الطبيبة .... التى عينت فى ١٩٨٧/٣/٣١ بمديرية الشئون الصحية بمحافظة القاهرة ، وقامت بعملها من ذلك التاريخ إلى نهاية السنة الميلادية ١٩٨٧ وقدرت كفايتها عن هذه السنة بمرتبة ممتاز ، ثم أوفدت فى بعثة دراسية خلال العاملين ١٩٨٨ ، ١٩٨٩ ، إذ تقدير كفايتها صحيح لتمامه عن عملها خلال السنة المعنية ، بما فى ذلك فترة الإختبار ، وهى قد عملت غالب السنة كما هو ظاهر ، ولها أن تستصحبه بآثاره فى خصوص مرتبها عن تلك البعثة التى أوفدت فيها فعلاً ، ولايصح القول بعدم الإعتداد به ، لمثل ماذكر من أنها لم تقض السنة كاملة ، لأنها عملت فيها حتى نهايتها فوجب وضع التقرير السنوى عنها بمراعاة عملها خلال تلك المدة .

٣) ولكل ماتقدم ، فإنه لاوجه للقول بعدم الإعتداد بتقديرى الكفاية للعاملتين المشار إليهما فى الطعنين المذكورين بحجة أنه لم يكن وضع تقرير عنهما .

لذلك : انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع إلى صحة وضع التقرير عن العامل – فى الحالتين المشار إليهما فى الوقائع – فى السنة المعنية

ولو قلت مدة عملهما عنها عن كامل السنة على النحو المبين بالأسباب " ([1]) .

ولكن ماهو الوضع بدول مجلس التعاون الخليجي ؟

٩٣ - ثانياً - الوضع فى قوانين دول مجلس التعاون الخليجى :

يمكن القول ، بصفة عامة ، أن أنظمة دول مجلس التعاون الخليجى تأخذ جميعا بمبدأ سنوية تقارير تقويم الأداء الوظيفى مع اختلاف فى التفاصيل ، إلا أن البعض منها لم يقرر المبدأ بنصوص صريحة مباشرة ، بينما يقرر البعض الآخر ذلك المبدأ بنصوص صريحة ومباشرة .

٩٤ -فى قطر :

فى دولة قطر مثلاً ، لم نعثر - فيما هو منشور ومتاح - على قواعد عامة خاصة بوضع تقارير تقويم الأداء الوظيفى إلا أن الإطلاع على نماذج التقارير الخاصة بوزارة التربية والتعليم ، مثلاً ، يكشف عن أخذ دولة قطر أيضاً بمبدأ سنوية تقارير تقويم الأداء الوظيفى ، إذ تعنون هذه التقارير بمسمى " التقارير السنوية " .

٩٥ - فى الكويت :

أخذت دولة الكويت ، بمنحى خاص فى هذا الشأن حيث يفترض وضع تقرير سنوى ، حكماً ، عن كل موظف لم يوضع عنه تقرير كفاءة فعلى . ومرد ذلك إلى نص المادة ١٤ من مرسوم نظام الخدمة المدنية - الصادر بتاريخ

([1]) الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع ، ملف رقم ٤٣٠/٦/٨٦ فى ١٩٩١/٥/٢٢ ، المجموعة ، صفحة ١٢١ ومابعدها .

١٩٧٩/٤/٩ والمعمول به اعتبارا من ١٩٧٩/٧/١ - الذى يقرر مايلى :

" على الرئيس المباشر تقييم كفاءة الموظفين الذين يرأسهم وذلك فيما عدا شاغلى الوظائف القيادية ، مرة على الأقل فى السنة وأن يقدم تقريراً عن الموظف الذى يرى أنه ممتاز أو ضعيف وأسباب الإمتياز أو الضعف ثم يعرضه على من يليه فى المسئولية لإبداء رأية وملاحظاته وإرساله إلى وحدة شئون الموظفين خلال سبعة أيام من عرضه عليه " .

" ويعتبر جيداً من لم يقدم عنه تقرير وفقاً للفقرة السابقة " .

ويفهم من النص السابق ثلاثة أمور ، هى :

الأمر الأول :

يقوم الرئيس المباشر بتقويم كفاءة الموظفين الذين يرأسهم مرة على الأقل فى السنة ، مما يعنى أن تقويم الكفاءة يتم مرة واحدة على الأقل سنويا ، كما أنه يجوز تقويم كفاءة الموظف أكثر من مرة فى السنة الواحدة .

الأمر الثانى :

يقدم الرئيس المباشر تقريراً بكفاءة من يرى أنه ممتاز أو ضعيف أى أن الرئيس المباشر لايقدم تقريرا عمن يرى أنه جيد .

الأمر الثالث :

الموظف الذى لايقدم عنه تقرير كفاءة بأنه ممتاز أو ضعيف يعتبر أنه قد حصل على تقدير " جيد " حكماً أى بنص القانون .

فالنظام الكويتى يأخذ إذن بمبدأ سنوية التقرير أيضا ، وذلك وفقاً للتفصيل السابق .

وخلافاً لما سبق ، تقرر أنظمة باقى دول مجلس التعاون الخليجى مبدأ سنوية التقرير بنص صريح وواضح :

٩٦ - فى الإمارات العربية المتحدة :

فى دولة الإمارات العربية المتحدة ، نصت المادة ٢٢ من القانون الإتحادى رقم ٨ لسنة ١٩٧٣ فى شأن الخدمة المدنية فى الحكومة الإتحادية على أن يقدم عن كل موظف من موظفى الحلقتين الثانية والثالثة فى شهر يناير من كل عام تقرير عن عمله وسلوكه خلال العام الميلادى السابق .

٩٧ - فى البحرين :

فى دولة البحرين ، نصت المادة ١١٦ من أنظمة الموظفين الصادرة سنة ١٩٦١ على أن تقدم التقارير السرية عن الموظفين " مرة كل سنة على الأقل " . وتأكيداً لذلك أوجب البند (٤) من الفقرة (ج) من نظام الخدمة المدنية الصادر بتاريخ ١٥ يناير سنة ١٩٨١ ، على المشرف (الرئيس المباشر) أن يراعى " القيام سنوياً بتقييم أداء الموظف الخاضع لإشرافه وكذلك سلوكه ... " .

٩٨ - فى عمـــان :

فى سلطنة عمان ، نصت المادة ٤٨ من قانون الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم السلطانى رقم ٨٠/٨ بتاريخ ١٢ فبراير سنة ١٩٨٠ على مبدأ سنوية تقارير الكفاية ، على أن تقدم كل سنة خلال شهرى أكتوبر ونوفمبر من كل عام .

٩٩ - فى المملكة العربية السعودية :

فى المملكة العربية السعودية ، يقرر نظام الخدمة المدنية رقم ٤٩ الصادر بتاريخ ١٣٩٧/٧/١٠ مبدأ دورية تقارير الكفاية أو الأداء فجعلها سنوية ، وذلك فى المادة ٣٦ منه ، وهو الأمر الذى وضعت ضوابطه فى لائحة تقويم الأداء الوظيفى الصادرة سنة ١٤٠٤ ، حيث أوجبت إعداد تقارير أداء وظيفى دورية عن كل سنة من سنوات الخدمة .

وكانت لائحة تقارير الكفاية الصادرة سنة ١٤٠١ تقرر فى المادة الأولى منها مبدأ دورية التقارير ، إلا أنها أوجبت إعداد تقرير كفاية عن كل موظف فى حالات معينة ، إذا مضت أكثر من ثلاثة أشهر على تاريخ آخر تقرير وضع عنه (١) . على أن يعد التقرير السنوى الزامياً فى بداية شهر محرم من كل سنة ،

---

(١) حددت اللائحة هذه الحالات فى ثلاث عشرة حالة ، هى :

أ - فترة التجربة .

ب - عند الترقية

جـ - عند النقل .

د - عند التدريب وأثنائه .

هـ - عند الإبتعاث وأثنائه .

و - عند المكافأة أو العلاوة الإضافية .

ز - عند التكليف وأثنائه .

ح - عند الإحالة على التقاعد المبكر .

ط - عند تمديد الخدمة .

ى - عند التحقيق مع الموظف وتوقيع العقوبة .

ك - أثناء الإجازة المرضية أو الإستثنائية أو العادية .

ل - أثناء الإنقطاع عن العمل .

م - عند انتهاء الخدمة لأى سبب من الأسباب .

وتعد التقارير الأخرى عند وقوع الحالات التى تتطلب اعدادها .

أما لائحة تقويم الأداء الوظيفى فقد طبقت أيضا مبدأ دورية التقارير المنصوص عليها فى نظام الخدمة المدنية مع اختلاف فى التفاصيل مع ماورد بلائحة تقارير الكفاية حيث أوجبت لائحة تقويم الأداء الوظيفى إعداد تقارير أداء وظيفى دورية ، وذلك عن كل سنة من سنوات الخدمة ، إلا أنها قررت فى المادة ٩/٣٦ مايلى :

" يعتبر التقرير المعد عن الموظف كافياً لجميع الحالات التى تطرأ خلال سنة من تاريخ إعداد التقرير مالم يطرأ على أداء الموظف مايوجب تعديل تقييمه السابق " .

ويفهم من النص السابق أنه يقرر أمرين ، هما :

الأمر الأول :

الإعتداد بالتقرير فى جميع الحالات التى تطرأ خلال سنة من تاريخ إعداد التقرير .

الأمر الثانى :

يمكن تعديل التقييم السابق للموظف ، إذا طرأ على أداء الموظف مايوجب التعديل .

والواقع أنه وإن كنا نؤيد ماورد بالأمر الأول ، إلا أن ماورد بالأمر الثانى هو محل نظر فى تقديرنا : لأن مثل هذا الأمر يجب أن يكون محدداً سلفاً ، ولايترك لتقدير الرئيس المباشر ، وذلك فضلاً عن أن ذلك يتنافى مع حقيقة أن التقرير يُعدُّ عن أداء الموظف خلال سنة ويوضع فى نهاية هذه السنة ، ومن ثَمَّ

فإنه إذا طرأ على أداء الموظف مايوجب تعديل تقييمه فإن ذلك يكون محله فى التقرير الجديد الذى سيوضع عن السنة الجديدة وفى نهايتها . أما التقرير السابق فيصبح نهائياً بإتمام إجراءات وضعه ، وفقاً للضوابط والإجراءات النظامية .

ومن ناحية أخرى ، أوضحت اللائحة أنه " يقصد بكلمة " عن كل سنة من سنوات الخدمة " أن وقت إعداد تقويم الأداء السنوى عن الموظف هو بعد إكماله سنة من تاريخ مباشرته العمل [1] . ومن ثمَّ يكون قد تم العدول عن مبدأ توحيد ميعاد إعداد التقارير عن الموظفين وجعله فى بداية شهر محرم ، ليحل محله مبدأ آخر جديد هو سنوية التقرير عن كل موظف على حدة ، على أن السنة بالنسبة لكل موظف هى سنة خدمته الفعلية ، ومن ثمَّ فإنها تختلف عن سنوات خدمة باقى الموظفين .

وقد وجه الاستفسار التالى لديوان الخدمة المدنية [2] :

تنص المادة ٩/٣٦ على أن يعتبر التقرير المعد عن الموظف كافياً لجميع الحالات التى تطرأ خلال سنة من تاريخ إعداد التقرير مالم يطرأ على أداء الموظف مايوجب تعديل التقييم السابق ، ماهى هذه الحالات ؟

---

(1) هذا ماورد بلائحة تقويم الأداء الوظيفى تحت عنوان : " توضيح لما ورد ببعض مواد اللائحة " ، كما ورد المثال التالى :

الموظف الذى عين ابتداء وباشر عمله فى ١٤٠٢/٢/١ فإن موعد تقويم أدائه السنوى هو بتاريخ ١٤٠٣/٢/١هـ ، وفى السنة الثانية يكون فى ١٤٠٤/٢/١هـ وهكذا ، أما إذا تخلل حياة الموظف الوظيفية فترة انقطاع عن العمل كالفصل أو الإستقالة فيعد عنه تقرير سنوى بعد اكماله سنة من تاريخ مباشرته العمل الجديد وهكذا " ، (لائحة تقويم الأداء الوظيفى ، ١٤٠٤ ، صفحة ١١) .

(2) الاستفسار رقم (٢٩) .

وكان رأى ديوان الخدمة المدنية مايلى :

" يعد التقرير عن الموظف بشكل دورى كل عام من تاريخ تعيينه ويعتبر التقرير كافياً لجميع الحالات التى تستوجب إعداد تقرير عن الموظف خلال سنة من التقرير السابق (الترقية ، النقل ... إلخ) . ولكن فى حالة حدوث تغيير مفاجئ فى أداء أو سلوك الموظف مما يوجب معه تعديل تقريره السابق عند النظرفى ترقيته أو مكافأته أو أى إجراء يتطلب وجود تقرير ، فيجوز لمعد التقرير ، بعد أخذ موافقة معتمد التقرير على ذلك ، أن يعد تقريراً آخر عن الموظف " .

ورأى الديوان العام للخدمة المدنية محل احترام ويجب الإلتزام به من قبل الأجهزة الإدارية بالمملكة باعتبار أن الديوان العام للخدمة المدنية هو الهيئة المختصة بالإشراف على شئون الخدمة المدنية ومراقبة تنفيذ أنظمة الخدمة المدنية واللوائح والقرارات المتعلقة بها ، وإبداء الرأى فى المسائل المتعلقة بشئون الخدمة المدنية .

إلا أننا ، من وجهة نظر قانونية ، نرى ونقترح عدم تعديل تقرير الأداء الوظيفى طالما تم وفقاً للقواعد والإجراءات النظامية ، لأنه يعبر عن مستوى أداء الموظف عن سنة سابقة وأن التغيير المفاجئ فى أداء وسلوك الموظف قد تم فى فترة لاحقة ومن ثم فيؤخذ بعين الاعتبار عند وضع التقرير الجديد عن السنة التى تم خلالها هذا التغيير المفاجئ .

١٠٠ – جدول بيانى بالوضع فى دول مجلس التعاون :

ويمكن تلخيص أحكام تطبيق مبدأ دورية التقارير فى أنظمة دول مجلس التعاون الخليجى فى الجدول التالى :

الدولة	مدة وضع التقرير	تاريخ وضع التقرير
الإمارات العربية المتحدة	سنوى	شهر يناير
البحرين	مرة فى السنة	-
سلطنة عمان	على الأقل	-
قطر	سنوى	-
المملكة العربية السعودية	سنوى	سنة من تاريخ مباشرة العمل
الكويت	سنوى	لايوجد نص صريح

ويتضح من الجدول السابق أن نظم الخدمة المدنية بدول مجلس التعاون الخليجى تأخذ جميعاً بمبدأ سنوية التقرير فتوجب وضع تقرير سنوى عن كل موظف يخضع لنظام التقارير مع اختلاف فى كيفية احتساب بداية السنة التى يوضع التقرير عنها : فالنظام العمانى أوجب تقديم التقارير فى شهرى أكتوبر ونوفمبر من كل عام ، بينما أوجب النظام الإماراتى وضعها فى شهر يناير من كل عام . فى حين يقرر النظام السعودى وجوب وضع التقرير عن كل سنة من تاريخ مباشرة الموظف للعمل . وإذ لم تحدد هذه المسألة بنص صريح فى النظام الكويتى ، إلا أنه يمكن أن يفهم منه أن التقرير يوضع مرة كل سنة على الأقل من تاريخ مباشرة العمل .

ولعله يكون أكثر ملاءمة توحيد ميعاد وضع تقارير تقويم الأداء الوظيفى عن الموظفين ، بحيث توضع فى وقت واحد ، مما قد يساعد على وحدة النظرة من ناحية ، ووحدة الظروف التى يوضع فيها التقرير ، من ناحية أخرى .

وقد أخذت اللائحة النموذجية الاسترشادية لتقويم الأداء الوظيفى فى الخدمة المدنية فى دول مجلس التعاون الخيجى بمبدأ سنوية التقرير ، حيث نصت المادة (١) منها على أن " تعد تقارير تقويم الأداء الوظيفى للموظفين سنوياً : " ، وهو نص جيد ، ويعد تقريراً لواقع الحال فى دول مجلس التعاون الخليجى . وقد نصت المادة (٧) من اللائحة النموذجية على مايلى : " يعتبر التقرير المعد عن الموظف كافياً لجميع الحالات التى تطرأ خلال السنة من تاريخ إعداد التقرير مالم يطرأ على أداء الموظف مايوجب إعداد تقرير آخر " .

وإذ نؤيد ماجاء بالشق الأول من المادة (٧) الذى أخذ بمبدأ سنوية التقرير ، ورتب عليه آثاره القانونية خلال السنة التالية للسنة التى أعد عنها التقرير وهو السائد فى القانون المقارن . إلا أننا لانوافق على الشق الأخير من المادة ، الذى يجيز إعداد تقرير آخر عن الموظف إذا طرأ على أداء الموظف مايوجب إعداد تقرير آخر . ومن ثمَّ فإننا نقترح إلغاء العبارة الواردة فى آخر المادة " مالم يطرأ على أداء الموظف مايوجب إعداد تقرير آخر ، لأن الأخذ بها يهدر مبدأ سنوية التقرير ، من ناحية ، فضلاً عن أن مجال ذلك إنما يكون فى التقرير المعد عن السنة التى طرأ فيها على أداء الموظف مايوجب أخذه فى الإعتبار عند وضع تقرير الأداء عن هذه السنة وليس فى السنة السابقة والتى تمَّ تقويم أداء الموظف عنها .

المبحث الثانى

وضع تقارير الكفاية وفقاً لنماذج معينة

١٠١ - تمهيد :

تتجه تشريعات التوظف المعاصرة إلى تحديد نماذج معينة يتم وفقاً لها تقويم كفاية الموظف العام ، توحيداً لعناصر التقويم مما يحقق المساواة بين الموظفين الذين يقومون بأعمال ذات طبيعة واحدة ولكن فى أجهزة إدارية مختلفة ، من ناحية ، ولضمان التركيز على عناصر الكفاية الفعالة والمطلوب مراعاتها عند تقويم الكفاية ، من ناحية ثانية . وذلك فضلاً عن توفر موضوعية التقويم ، من ناحية ثالثة .

ففى الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً (١) ، قرر قانون تقدير الكفاية الصادر سنة ١٩٥٠ مبدأ تنوع تقارير الكفاية تبعاً لتنوع واختلال الأعمال الإدارية ، إذ أعطى لكل وحدة إدارية سلطة وضع نظام أو أكثر لتقارير الكفاية بها ، على أن تعتمده لجنة الخدمة المدنية ، وذلك على ضوء الإتجاهات العامة التالية :

أولاً - أن يتسم نظام تقدير الكفاية الذى تضعه الوحدة الإدارية بالبساطة والموضوعية وأن يكون عملياً .

---

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع :

- Gerard CONAC : La fonction publique aux Etats - Unis, p. 120 et s.
- Leonard D. WHITE: Introduction to the study of public administration, 1955, p. 385.

ثانياً – أن يكفل النظام الذى تضعه الوحدة الإدارية تبسيط الأساليب ولامركزية الإجراءات .

ثالثاً – أن يتضمن النظام الذى تضعه الوحدة الإدارية تقليل مراتب الكفاية بحيث تصبح ثلاث مراتب ، هى : غير مرضى ، مرضى ، ممتاز .

رابعاً – أن يتضمن النظام الذى تضعه الوحدة الإدارية تقرير ضمانات للموظف تمكنه من طلب مراجعة تقرير كفايته والتظلم منه ، بما يكفل العدالة وتقوية العلاقات بين الرؤساء والمرؤوسين .

خامساً – أن يكفل النظام الذى تضعه الوحدة الإدارية إعلان الموظفين بمتطلبات الأداء السليم للعمل ، أى ضرورة إخطار الموظفين بمعيار الكفاية ، حتى يمكن لهم مراعاته عند قيامهم بأعمالهم .

فلئن كان النظام الأمريكى لم يتطلب وضع تقرير الكفاية وفقاً لنموذج معين ، إلا أنه قرر اتجاهات عامة يجب التقيد بها عند قيام كل وحدة إدارية بوضع نظام تقارير الكفاية بها لموظفيها . الأمر الذى يمكن القول معه بأن نماذج تقارير الكفاية بالوحدات الإدارية المختلفة ستتضمن جميعاً هذه الإتجاهات العامة ، بما يكفل وجود عناصر مشتركة بينهم .

فما هو الوضع فى القانون المقارن وفى أنظمة دول مجلس التعاون الخيجى ؟

١٠٢ - أولاً - الوضع فى القانون المقارن :

١٠٣ - فى فرنسا :

فى فرنسا ([1]) ، انتهى التطور إلى تقرير نظام موحد لتقارير الكفاية وفقاً لنصوص عامة وردت بقانون الوظيفة العامة الصادر بتاريخ ١٦ أكتوبر سنة ١٩٤٦ . وقد تحددت أهداف النظام إلى ثلاثة أمور هى :

الأمر الأول - الحكم الموضوعى على عمل الموظف العام فتقدير كفاية الموظف العام يجب أن يكون بتقييم كفايته فى عمله الوظيفى وليس بالحكم على شخصه .

الأمر الثانى - قيام التقدير على عناصر موحدة تستبعد التحيز والإعتبارات الشخصية .

الأمر الثالث - إبلاغ الموظف بدرجات كفايته ، ليتسنى له الإلمام بنواحى ضعفه ليعمل على تلافيها .

([1]) لمزيد من التفاصيل ، راجع :
- بيكمال ، مؤلفه السابق الإشارة إليه ، صفحة ٢٠٥ ومابعدها .
- بلانتى ، مؤلفه السابق الإشارة إليه ، صفحة ٧٣٨ ومابعدها .
- سينيجا ، مؤلفه السابق الإشارة إليه ، صفحة ٨٤ ومابعدها .
- سيلفيرا ، مؤلفه السابق الإشارة إليه ، صفحة ٢٩٧ ومابعدها .
- الدكتور فاروق عبدالبر ، رسالته السابق الإشارة إليها ، صفحة ١٤٨ ومابعدها .

وفى قانون الوظيفة العامة لسنتى ١٩٤٦ ، ١٩٥٩ أخذ المشرع الفرنسى بأسلوب التقدير الرقمى La note chiffrée وذلك بتحليل السلوك الوظيفى وإعطاء درجات رقمية لمختلف عناصر سلوك الموظف ، على أن يصحب ذلك تقدير عام " L'appreciation generale " يتم بمقتضاه بيان القيمة الوظيفية للموظف .

وقد مر تقرير الكفاية فى النظام الفرنسى بأربعة مراحل هى :

المرحلة الأولى :

وفقاً لمرسوم ١٨ أغسطس سنة ١٩٤٩ كانت القائمة الموحدة والنموذجية لعناصر الكفاية تتضمن أربعة عشر عنصراً هى : اللياقة البدنية ، المعارف الوظيفية ، الإنضباط ، النظام ، قوة الذاكرة ، القدرة على العمل المشترك ، روح الخدمة ، النشاط ، سرعة التنفيذ ، إتمام العمل على الوجه الأكمل ، البصيرة ، التنظيم ، القيادة ، والرقابة .

المرحلة الأولى :

وفقا لمرسوم ٣ مارس سنة ١٩٥٢ ، أبقى على القائمة النموذجية لعناصر الكفاية ، إلا أنه قد أعطيت الحرية للإدارة فى الإختيار من بينها على أن تلتزم بالأخذ بستة عناصر منها على الأقل ، مع السماح لها بإضافة عناصر أخرى إذا اقتضى الأمر ذلك .

المرحلة الثالثة :

قرر مرسوم ١١ يوليو سنة ١٩٥٥ أربع قوائم لعناصر الكفاية ، تتضمن

كل قائمة أربعة عناصر فقط ، وذلك على أساس تخصيص قائمة لكل طائفة أو فئة من فئات الموظفين الفرنسيين وذلك كما يلى :

- **الطائفة (أ) :**

وهى خاصة بوظائف القيادة ، وتتمثل عناصر الكفاية بالنسبة لها فى : المعارف الوظيفية ، الثقافة العامة فى علاقاتها بالوظيفة ، الفاعلية ، والقدرة على الخدمة العامة .

- **الطائفة (ب) :**

وهى خاصة بالوظائف التطبيقية ، وتتمثل عناصر الكفاية بالنسبة لها فى : المعارف الوظيفية ، القدرة على التنظيم والتدريب فى العمل ، الفاعلية ، والإنضباط .

- **الطائفة (ج) :**

وهى خاصة بالوظائف التنفيذية التخصصية ، وتتمثل عناصر الكفاية بالنسبة لها فى : المعارف الوظيفية ، العناية بتنفيذ العمل ، الفاعلية ، والإنضباط .

- **الطائفة (د) :**

وهى خاصة بالوظائف التنفيذية ، وتتمثل عناصر الكفاية بالنسبة لها فى : الصلاحية للعمل ، العناية بتنفيذ العمل ، الإنضباط ، والسلوك أثناء العمل .

المرحلة الرابعة :

وفى ظـل نظـام الموظفيـن الجديد الصـادرفى ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ ، تمَّ العدول عن أسلوب التقدير التحليلى لعناصر الكفاية . وتقرر مبدأ منح درجة رقمية إجمالية للموظف (من صفر إلى ٢٠) فيتم تقدير عمل الموظف ككل ، وذلك فضلاً عن التقدير العام للموظف ، وهو بيان القيمة الوظيفية للموظف ككل. ووفقاً للمادة الثالثة من مرسوم ١٤ فبراير ١٩٥٩ يجب أن يؤخذ فى الإعتبار - عند تحديد التقدير العام للموظف - قدرته على التنظيم وأسلوبه فى أداء العمل ، صفاته التى برزت أثناء العمل ، قدرته على ممارسة أعباء بعض الوظائف الأخرى خصوصاً قدرته على ممارسة أعباء وظيفية أعلى .

١٠٤ - فى الجزائر وتونس والمغرب :

وفى المغرب العربى ، تأخذ كل من الجزائر (١) وتونس (٢) بالأسلوب الفرنسى فى تقدير كفاية موظفيها ، حيث يتم تقدير كفاية الموظف بدرجة رقمية ، وذلك فضلاً عن التقدير العام .

وفى المملكة المغربية ، ومع أخذ النظام الأساسى العام للوظيفة العمومية (رقم ٨... - ٥٨ - ١ بتاريخ ٢٤ فبراير سنة ١٩٥٨) بالأسلوب الفرنسى فى تقدير كفاية الموظف العام بتقدير رقمى وتقدير عام ، صدر بتاريخ

---

(١) راجع نص المادة ٣٣ من القانون الأساسى العام للوظيفة العمومية الصادر فى ٢ يونيو سنة ١٩٦٦ .

(٢) راجع نص الفصل ٢٢ من القانون الأساسى لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العامة ذات الصبغة الإدارية رقم ١٢ لسنة ١٩٦٨ .

١٧ مايو سنة ١٩٦٨ مرسوم ملكى رقم ٩٨٨ - ٦٨ بتحديد مسطرة التنقيط (اجراءات وأحكام تقارير الكفاية) ، فأوجب وضع " بطاقة سنوية للتنقيط " فى ملف الموظف ، تشمل ، النقطة العددية (التقدير الرقمى) ، والنظرة العامة (التقدير العام) .

وتوضع النقطة العددية وفقاً لمعدل من صفر إلى ٣ ، على أن تراعى عند تحديدها العناصر التالية :

- المعلومات المهنية .
- الفعالية والإنتاج .
- السلوك .

وتقدر كفاية الموظف بالنسبة لكل عنصر بمعدل من صفر إلى ٣ بحيث تكون معادلتها كما يلى :

- صفر : تساوى مرتبة ضعيف
- ١ : تساوى مرتبة متوسط
- ٢ : تساوى مرتبة حسن
- ٣ : تساوى مرتبة حسن جداً

١٠٥ - فى السودان :

تحدد لائحة الخدمة العامة رقم ١٩ لسنة ١٩٧٥ نماذج تقارير الكفاية ، وهى نماذج متعددة تختلف باختلاف طبيعة عمل كل موظف ، حسبما إذا كان فى الكادر الإدارى المهنى ، أو كان فى القسم شبه الفنى أو الفنى ، أو القسم الكتابى ،

أو كان من المحاسبين وأمناء المخازن ، أو كان من طابعى الآلة الكاتبة ، أو كان من سائقى العربات المصلحية ، علماً بأن تقديرات الكفاية هى : جيد أو ضعيف .

١٠٦ - فى المملكة الأردنية الهاشمية :

كذلك يأخذ نظام الخدمة المدنية الأردنى الجديد (رقم ١ لسنة ١٩٨٨) بمبدأ تعدد النماذج ، فتقرر المادة ٤٧/ب منه مايلى " ينظم التقرير السنوى لأداء الموظف على نسختين من قبل رئيسه المباشر ، على النموذج الذى يعده الديوان لهذه الغاية (ديوان الخدمة المدنية) ويجوز إعداد أكثر من نموذج للتقرير للدوائر أو لأى دائرة أخرى حسب فئات الموظفين أو الوظائف فيها أو المهام الموكلة لموظفيها ولأى اعتبار آخر يتطلب التقييم (١) .

١٠٧ - فى الجمهورية العربية اليمنية :

فى الجمهورية العربية اليمنية (٢) يتم وضع تقارير الكفاية عن الموظفين وفقاً للنموذج الذى تعده وزارة الخدمة المدنية والإصلاح الإدارى ، على أن تقدر كفاءة الموظف بمرتبة ممتاز أو جيد أو متوسط أو ضعيف .

١٠٨ - فى مصر :

انتهى التطور التشريعى فى جمهورية مصر العربية إلى أخذ قانون

---

(١) راجع نص المادة رقم ٢٠ من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ بنظام موظفى الدولة ، والمادة رقم ٤٠ من القرار الجمهورى رقم ٩٣ لسنة ١٩٨١ باللائحة التنفيذية لنظام موظفى الدولة.

(٢) وفقاً للمادة ٤٨/أ يتم التقييم بإحدى التقديرات التالية : ممتاز ، جيد جداً ، جيد ، متوسط ، ضعيف .

العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بمبدأ تنوع نظم تقارير الكفاية تبعاً لاختلاف طبيعة العمل ، الأمر الذى يترتب عليه وجود نماذج معينة لتقارير الكفاية تختلف باختلاف طبيعة العمل حيث عهدت المادة ٢٨ من القانون إلى السلطة المختصة (الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس ادارة الهيئة العامة ، حسب الأحوال) بوضع النظام الذى يكفل قياس كفاية الأداء الواجب تحقيقه بما يتفق مع طبيعة نشاط الوحدة الإدارية وأهداف ونوعيات الوظائف بها ، على أن تلتزم بمبادئ عامة منها أن يكون تقرير الكفاية بإحدى مراتب ثلاث : ممتاز ، كفء ، ضعيف . وقد عدلت بمقتضى القانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ لتصبح أربع مراتب ، هى : ممتاز ، جيد ، متوسط أو ضعيف .

وترى المحكمة الإدارية العليا أن المادة ٢٨ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين المدنيين بالدولة تحدد الإجراءات التى تتبع لإعداد التقارير السنوية عن العاملين وأن المشرع حرص على وضع ضمانات معينة تبعد التقارير عن التأثر بالأهواء الشخصية والأغراض الخاصة لما لهذه التقارير من أثر بالغ فى حياة العاملين الوظيفية . قيام رئيس المصلحة ولجنة شئون العاملين فى التقرير محل الطعن من تقدير كفاية المدعى تقديراً محملاً بمرتبة جيد - مخالف للقانون لعدم قيامه على العناصر والمعطيات التفصيلية التى أوجب النموذج مراعاتها فى إعداد التقارير الدورية عن العاملين طبقاً لأحكام القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، حيث أنه فيما يختص بالتقرير السنوى عن تقدير كفاية الطاعن بمرتبة جيد المطعون فيه فإن المادة ٢٨ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ تنص على أن تضع السلطة المختصة نظاماً يكفل قياس كفاية الأداء الواجب تحقيقه بما يتفق مع طبيعة نشاط الوحدة وأهدافها ونوعية الوظائف بها ..... ويعتبر الأداء العادى هو المعيار الذى يؤخذ

أساساً لقياس كفاية الأداء ، ويكون تقدير الكفاية بمرتبة ممتاز أو جيد أو متوسط أو ضعيف ، وتضع السلطة المختصة نظاماً يتضمن تحديد الإجراءات التى تتبع فى وضع وتقديم واعتماد تقارير الكفاية والتظلم منها . ويكون وضع التقارير النهائية عن سنة تبدأ من أول يناير وتنتهى فى آخر ديسمبر وتقدم خلال شهرى يناير وفبراير وتقديمه خلال شهر مارس ، وتعلن للعاملين معايير قياس الكفاية التى تستخدم فى شأنهم ، وواضح مما نص عليه قانون العاملين المشار إليه ولائحته التنفيذية من إجراءات إعداد التقارير السنوية عن العاملين أن المشرع حرص على وضع ضمانات معينة تبعد التقارير عن التأثر بالأهواء الشخصية والأغراض الخاصة لما لهذه التقارير من أثر بالغ فى حياة العاملين الوظيفية .

ومن حيث أنه بالإطلاع على تقرير كفاية المدعى عن الفترة من أول يناير سنة ١٩٨٦ إلى آخر ديسمبر سنة ١٩٨٦ المطعون فيه يبين أنه يتضمن خانات تفصيلية لكل عنصر من عناصر تقدير كفاية العامل وهى العمل والإنتاج والإستعداد الذاتى والصفات الشخصية والمواظبة والإجازات ، وقد قسم كل عنصر من هذه العناصر إلى درجات ومستويات تبدأ من أعلى درجات التقدير ، والثابت من الإطلاع على التقرير فيه أن كلا من الرئيس المباشر والمدير المحلى قد قدر كفاية المدعى بمرتبة ممتاز ، ٩٠ درجة من مائة درجة ، وهذا التقدير هو حال جميع التقديرات التفصيلية الصادرة من كل عنصر من عناصر التقرير ، أما رئيس المصلحة ومن بعده لجنة شئون العاملين فلم تذكر تفصيلات تقديرها لمرتبة كفاية المدعى فى كل خانة من خانات وبنود التقرير التفصيلى ولكنهما أجملا تقدير مرتبة كفاية المدعى بمرتبة جيد وأوردا تقديراً إجمالياً هو ٧٠ درجة بالنسبة لرئيس المصلحة و ٧١ درجة بالنسبة للجنة شئون العاملين دون ذكر التفصيلات التى قد تضمن النموذج ذكرها ، كأسباب للتقدير الصادر عن رئيس المصلحة

ومن بعده لجنة شئون العاملين ، ولما كان نموذج تقرير الكفاية الحق على أساس التقدير المطعون فيه يلزم السلطة المختصة بالإعتماد فى حالة خفض مرتبة الكفاية بأن يكون تقدير مرتبة كفاية العامل المختص مبنياً على عناصر تفصيلية توازن وتقدير بالأرقام فى كل خانة وكل بند من عناصر الكفاية ، لذلك يكون ما اتبعه رئيس المصلحة ولجنة شئون العاملين فى التقرير محل الطعن الماثل من تقدير كفاية المدعى تقديراً مجملاً بمرتبة جيد قد جاء مخالفاً لأحكام القانون لعدم قيامه على العناصر والمعطيات التفصيلية التى أوجب النموذج مراعاتها فى إعداد التقارير الدورية عن العاملين طبقاً لأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وعلى ذلك يتعين القضاء بإلغاء تقدير رئيس المصلحة ولجنة شئون العاملين لمرتبة كفاية المدعى عن عام ١٩٨٦ بدرجة جيد دون حاجة لبحث سائر ما ساقه المدعي من مطعن على هذا التقدير وما يترتب على ذلك من آثار تتمثل فى الإعتداد فى وزن كفاية المدعى بما انتهى إليه تقدير الرئيس المباشر والمدير المحلى فى التقدير المطعون فيه عن سنة ١٩٨٦ من أن المدعى ممتاز (٩٠ درجة) فى التقدير الإجمالى وهو التقدير المبنى على العناصر التفصيلية التى حتم القانون ونموذج التقرير المعتمد إقامة تقدير الكفاية على أساسها ، وإذ خلص الحكم المطعون فيه إلى غير تلك النتيجة فإنه يكون متعين الإلغاء فى هذا الخصوص " ([1]).

١٠٩ - ثانياً - فى أنظمة دول مجلس التعاون الخليجى :

سنعرض للوضع فى كل دولة تباعاً ، وذلك كما يلى :

([1]) المحكمة الإدارية العليا ، الطعن ١٥٣٥ لسنة ٣٦ ق جلسة ١٩٩٣/١/٢٣ ، المجموعة ، صفحة ١٢٦ ومابعدها .

١١٠ – فى الإمارات العربية المتحدة :

فى دولة الإمارات العربية المتحدة ، نصت المادة ٢٢ من قانون الخدمة المدنية فى الحكومة الإتحادية على أن تكتب التقارير عن الموظفين على النموذج الذى تضعه دائرة شئون الموظفين (١) كما قررت المادة ٢٣ منه أن يكون تقدير درجة الكفاية : ممتاز ، أو جيد جداً ، أو مرضى ، أو غير مرضى ، علماً بأن دولة الإمارات تأخذ بمبدأ وحدة نموذج تقرير الكفاءة .

١١١ – فى قطـــر :

وفى دولة قطر ، يمكن القول – فى حدود المتاح من نصوص ومعلومات – أن المبدأ المأخوذ به هو تعدد نماذج تقارير الكفاية أو الأداء ، فإذا راجعنا نماذج التقارير الخاصة بالعاملين بوزارة التربية والتعليم بدولة قطر لاتضح لنا أن نموذج التقرير السنوى من مدير إدارة / رئيس قسم / مشرف وحدة صحية قد حدد عناصر التقدير فى ستة عناصر هى :

---

(١) دائرة شئون الموظفين هى الجهاز الإدارى والتنفيذى لمجلس الخدمة المدنية ، وتعاون الدائرة المجلسفى ممارسة مهامه ، وهى تقوم بمسك وحفظ السجلات اللازمة لأعمال المجلس وكذلك مراقبة ومتابعة تنفيذ قراراته لدى الوزارات المختلفة .
لمزيد من التفاصيل ، راجع مؤلف المستشار حسين درويش : المرجع فى قواعد الخدمة والمعاشات المدنية ولعسكرية فى الحكومة الإتحادية وحكومة أبوظبى ، أبوظبى ١٩٨٧ ، هامش صفحة ١٥ .

عناصر التقدير	الدرجـــة
- القدرة على ادارة العمل وتوجيه الموظفين	٢٠
- الإحاطة بدقائق العمل والأنظمة المرعية وحسن تطبيقها	٢٠ ٢٠
- القدرة على الإبتكار والتنظيم	٢٠ ٢٠
- الشخصية	١٥ ١٥
- العلاقة بالمرؤوسين (الموظفين والمستخدمين)	
- المواظبة	١٠

أما التقرير السنوى عن مدير / وكيل ، منطقة / مدرسة ، فقد حدد عنـاصر التقدير فى تسعة عناصر وذلك كما يلى :

- الشخصية	١٠
- القدرة على إدارة العمل وتوجيه الموظفين	١٥
- الإحاطة بدقائق العمل والأنظمة المرعية وحسن تطبيقها	١٥
- القدرة على الإبتكار والتنظيم	١٠
- الإستجابة لقبول التوجيهات	١٠
- رعايته للتلاميذ	١٠
- العلاقة بالمرؤوسين (الموظفين والمستخدمين)	١٠
- العناية بمظهر المدرسة وصيانتها ونظافتها	١٠
- المواظبة	١٠

بينما يحدد التقرير السنوىعن موظف عناصر التقدير فى ثمانية عناصر هى :

- النشاط ومدى الإنتاج	٢٠
- الدقة فى أداء العمل	١٥

- الإحاطة بالأنظمة المرعية	١٥
- تنفيذ التعليمات وحسن تطبيقها	١٠
- الشخصية والمظهر العام والسلوك	١٠
- التعاون مع رئيس العمل	١٠
- التعاون مع الزملاء	١٠
- المواظبة	١٠

ويلاحظ أن النماذج الثلاثة قد أخذت بقاعدة تقويم الأداء والواجبات بالدرجات على أن يعبر عنه بتقدير عام من أحد التقديرات الخمسة التالية : ممتاز ، جيد جداً ، جيد ، متوسط ، ضعيف .

إلا أن سلطنة عمان قد أخذت بمبدأ وحدة نموذج تقويم الأداء ، حيث تقوم كفاية الموظفين طبقاً لنموذج موحد ، الأمر الذى لايمكن معه مراعاة اختلاف نوعية الوظائف واختلاف المستويات الإدارية . ومن ثمَّ فإننا نقترح تقرير مبدأ تعدد نموذج تقويم الأداء الوظيفى ، لتكون أدق تعبيراً عن تقويم كفاية الموظف العام بسلطنة عمان .

١١٢- فى الكويت :

تنص المادة الرابعة عشرة من مرسوم الخدمة المدنية الصادر سنة ١٩٧٩ على أن يقوم الرئيس المباشر بتقييم كفاءة الموظفين الذين يرأسهم ، بأن يقدم تقريراً عن الموظف الذى يرى أنه ممتاز أو ضعيف وأسباب الإمتياز أو الضعف ، على أن يعتبر " جيداً " من لم يقدم عنه تقرير ، فالنظام الكويتى يأخذ إذن بالتقسيم الثلاثى لمراتب كفاية الموظفين ، وهو : ممتاز ، جيد ، وضعيف .

١١٣- فى المملكة العربية السعودية :

وفى المملكة العربية السعودية كانت الفقرة (٣) من المادة الأولى من لائحة تقارير الكفاية الصادرة فى صفر ١٤٠١ تتطلب إعداد تقارير الكفاية وفقاً لنماذج التقارير التى يحددها الديوان العام للخدمة المدنية ، على أن تقدر كفاية الموظف بأحد التقديرات التالية : ممتاز ، جيد جداً ، جيد ، مرضى ، غير مرضى .

وكان يتم استخدام أربعة نماذج لتقدير الكفاية ، هى :

١) نموذج تقرير كفاية لشاغلى المراتب من ١١-١٥ .

وهى الوظائف التى تتطلب مسئولياتها بشكل عام المعاونة فى تخطيط شئون الوحدة الإدارية وقيادة مجموعة من الموظفين بالوزارة أو المصلحة .

٢)نموذج تقرير كفاية لشاغلى المراتب من ٦ إلى ١٠ :

وهى وظائف التنفيذ ومعاونة شاغلى الوظائف القيادية فى تصريف مهام الوحدة .

٣)نموذج تقرير كفاية لشاغلى المراتب من ١ إلى ٥ :

وهى الوظائف المعاونة والتى يقوم شاغلوها بالأعمال النمطية والإجرائية بشكل عام .

٤)نموذج تقرير كفاية للمستخدمين والمعينين على بند الأجور وشاغلى الوظائف المؤقتة :

وحاليا ، يتم إعداد تقارير تقويم الأداء الوظيفى بالمملكة العربية السعودية وفقاًلأحكام لائحة تقويم الأداء الوظيفى الصادرة فى ١٤٠٤/٧/١ .

ووفقا لنص المادة ٢/٣٦ من لائحة تقويم الأداء الوظيفى "تكون التقارير وفقاً للنماذج التى يعدها الديوان العام للخدمة المدنية ويقدر أداء الموظف بأحد التقديرات : ممتاز ، جيد جداً ، مرضى ، غير مرضى (1) .

ويتضح من النص السابق أن المنظم السعودى قد أخذ بالتقسيم الخماسى لمراتب تقدير الكفاية ، مما يعطى حرية أكثر ومرونة لواضع التقرير . كما أن إعداد التقرير يكون طبقاً لنماذج يعدها الديوان العام للخدمة المدنية ووردت بلائحة تقويم الأداء الوظيفى ، الأمر الذى يكفل وحدة الأنماط بالنسبة للنماذج المستخدمة فى تقويم كفاية الموظفين فى مختلف الوحدات الإدارية بالدولة .

ودون الدخول فى تفصيلات مفردات عناصر التقرير وكيفية تقدير الدرجات بالنسبة لمختلف الوظائف واجراءات وكيفية تعبئة النماذج ، فإننا نشير فقط إلى أن المنظم السعودى قد أخذ بمبدأ تعدد النماذج واختلافها باختلاف الوظائف فأصبحت نماذج تقويم الأداء الوظيفى ستة أنواع هى :

---

(1) أوردت لائحة تقويم الأداء الوظيفى تحت عنوان " إرشادات صفحة ١٩ " أنه لكى يتمكن الرئيس المباشر من إعداد تقارير أداء مرؤوسيه بشكل موضوعى ، فإن المعايير التالية يمكن أن يسترشد بها الرئيس المباشر لوضع التقديرالمناسب عن الموظف :

١- **غير مرضى** : تقصير واضح فى أداء واجبات الوظيفة .
٢- **مرضى** : أداؤه لعمله بشكل عام مرضى .
٣- **جيد** : على معرفة جيدة بنظم واجراءات العمل .
٤- **جيد جداً (٤)** : أداء برنامج ناجح للعمل ، مرونة فى التنفيذ مع قدرة على التعرف على المشاكل فى مجال العمل .
٥- **جيد جدا (٥)** : القدرة على المبادرة على تطوير العمل ووضع الحلول للمشاكل التى تواجهه .
٦- **ممتاز** : القدرة على الأداء والإبتكار ومعدل فوق العادى فى انجاز العمل .

١- نموذج تقويم أداء شاغلى الوظائف الإشرافية ، لونه أبيض ، ويشتمل على فئتين :

- الفئة (أ) وتشمل الموظفين والموظفات الإشرافيين الذين يشغلون المراتب ١١ - ١٣ .
- الفئة (ب) وتشمل الموظفين (الموظفات) الإشرافيين الذين يشغلون المراتب ١١ فما دون .

٢- نموذج تقويم أداء شاغلى الوظائف التنفيذية ، ويشتمل على :

- الفئة (أ) وتشمل الموظفين (الموظفات) التنفيذيين الذين يشغلون المراتب ١١-١٣ .
- الفئة (ب) وتشمل الموظفين (الموظفات) التنفيذيين الذين يشغلون المراتب ١٠ فما دون .

٣- نموج تقويم أداء شاغلى الوظائف التخصصية ويشتمل على :

- الفئة (أ) وتشمل الموظفين (الموظفات) التخصصيين الذين يشغلون المراتب ١١-١٣ .
- الفئة (ب) وتشمل الموظفين (الموظفات) التخصصيين الذين يشغلون المراتب ١٠ فما دون .

٤- نموذج تقويم أداء شاغلى الوظائف التعليمية ويشتمل على :

- الفئة (أ) وتشمل مدراء المدارس والمعاهد والمراكز التدريبية والتعليمية ووكلائهم والموجهين التربويين (ذكوراً وإناث) .
- الفئة (ب) وتشمل كافة المدرسين والمدرسات على كافة المستويات المدربين .

٥- نموذج تقويم أداء شاغلى الوظائف الفنية والفنية المساعدة والحرفية .

٦- نمـوذج تقويـم أداء المسـتخدمين والمعينيـن علـى بنـد الأجـور والوظـائف المؤقتة .

ولسهولة معرفة نموذج تقويـم الأداء المخصـص لكـل فئـة مـن الموظفيـن ، فقد تم التمييز بينها فى الألوان وذلك كما يلى :

- نموذج شاغلى الوظائف الإشرافية	لونه أبيـــــض
- نموذج شاغلى الوظائف التنفيذية	لونه أصفر فاتح
- نموذج شاغلى الوظائف التخصصية	لونه أخضر فاتح
- نموذج شاغلى الوظائف التعليمية	لونه أزرق فاتـح
- نموذج شاغلى الوظائف الفنية والفنية المساعدة والحرفية .	لونه وردى فاتح
- النموذج الخاص بالمستخدمين والمعينين على بند الأجور والوظائف المؤقتة .	لونه بيـــــــج

وهكذا يكـون المنظـم السـعودى قـد أخـذ بمبـدأ تعـــدد نمـــاذج تقويـــم الأداء الوظيفـى ، ممـا يسـمح بمراعـاة طبيعـة عمـل كـل وظيفـة والصلاحيـات المقـررة لشاغلها ، وهو أمر محل تقدير .

ولإلقاء نظرة شاملة عن موقـف أنظمـة دول مجلـس التعـاون الخليجـى مـن نماذج تقارير تقويـم الأداء الوظيفـى ومعرفـة مـا إذا كـانت تـأخذ بأسـلوب نمـوذج التقويم الواحد أم تتعددالنماذج بتعدد الفئات الوظيفية نظراً لإختـلاف طبيعـة عمـل كل فئة وتباين صلاحياتها ، فإننا نلخص الوضع فى الجدول التالى :

الدولة	عدد النماذج	مراتب الكفاية
الإمارات العربية المتحدة	نموذج واحد	ممتاز ، جيدجداً ، مرضى ، غير مرضى
سلطنة عمان	نموذج واحد	ممتاز ، جيدجداً ، مقبول ، ضعيف
الكويت	نموذج واحد	ممتاز ، جيد ، ضعيف
البحرين	نموذج واحد	ممتاز ، جيدجداً ، مرضي ، ضعيف
قطر	تعدد النماذج	جيد ، متوسط ، ضعيف
المملكة العربية السعودية	ستة نماذج	ممتاز ، جيدجداً ، جيد ، مرضى ، غير مرضى

ويتضح من الجدول السابق أن كلاً من أنظمة الكويت والإمارات العربية المتحدة والبحرين وعمان تأخذ بأسلوب وضع نموذج واحد لتقويم أداء الموظفين ، على اختلاف طبيعة عملهم ، وتباين مستوياتهم الوظيفية . بينما تأخذ دولة قطر عملياً بمبدأ تعدد النماذج . كذلك يأخذ النظام السعودى بمبدأ تعدد نموذج تقويم الأداء الوظيفى واختلافها باختلاف طبيعة عمل الموظف ، وهذا يعد أكثر ملاءمة وأكثر فاعلية فى تحقيق أهداف تقويم الأداء الوظيفى .

أما من حيث المراتب أو تقديرات الكفاية أو درجات التقدير ، فتأخذ نظم كل من الإمارات ، عمان ، البحرين بالتقسيم الرباعى ، فيحددوا مراتب الكفاية بأربعة مستويات هى : ممتاز ، جيدجداً ، جيد ، غير مرضى أو ضعيف .

ويأخذ النظام الكويتى بتقسيم ثلاثى هو : ممتاز ، جيد ، وضعيف .

أما النظام السعودى فيأخذ بتقسيم خماسى لمراتب الكفاية هو ممتاز ، جيدجداً ، جيد ، مرضى ، غير مرضى .

وقد نصت المادة (٢) من اللائحة النموذجية الاسترشادية لتقويم الأداء الوظيفى فى الخدمة المدنية فى دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية على مايلى :

" تكون التقارير وفقاً للنماذج المقررة والواجبات والمسئوليات المحددة لكل موظف ويقدر أداؤه بأحد التقديرات (ممتاز ، جيدجداً ، جيد ، مرضى ، غير مرضى) " .

ويتضح من النص السابق أنه يقرر أمرين ، هما :

الأمر الأول :

يبدو من ظاهر النص أنه يميل إلى الأخذ بمبدأ تعدد نماذج تقويم الأداء الوظيفى .

الأمر الثانى :

تأخذ اللائحة النموذجية الاسترشادية بالتقسيم الخماسى لمراتب الكفاية .

ووفقا للقرار رقم ٣/ب من قرارات الإجتماع الوزارى الثالث لرؤساء الأجهزة المركزية للخدمة المدنية فى دول مجلس التعاون الخليجى المنعقد بدولة البحرين يوم الأربعاء ٨ شعبان ١٤٠٩ الموافق ١٥ مارس سنة ١٩٨٩ ، تمت الموافقة على العناصر والمكونات الأساسية لنموذج تقويم الأداء الوظيفى فى

الخدمة المدنية " ، ومن ثم فقد اقترح عناصر أساسية وموحدة يمكن الاسترشاد بها من قبل الدول الأعضاء بمجلس التعاون الخليجى ، وهى خطوة جيدة بدون شك ، وعلى الطريق الصحيح .

الفصل الرابع

علنية تقارير الكفاية

١١٤ - تقســيم :

من الضمانات التى يمكن أن تكفل موضوعيـة تقـارير الكفايـة وفاعليتهـا أن تكون هذه التقارير علنية ، ليتاح للموظـف الموضـوع عنـه التقريـر معرفـة أوجـه الضعف فى أدائه فيتلافاها ومعرفة أوجـه القـوة فيحـرص عليهـا وينميهـا ، وذلـك فضلاً عن أن ذلك يمكنه من التظلم إذا وقع خطأ أو انحراف عند وضعها .

ولا يقصد بالعلنية نشر التقارير فى أجهزة الإعلام المختلفة أو إذاعتها علـى الناس ، بل المقصود هو علم الموظـف صـاحب الشـأن بالتقـارير التـى يقـوم بهـا نشاطه وسلوكه وهو أمر ضرورى يشجع الجانبين النشطين من الموظفين ، كمـا أنه ينبه غير الأكفاء منهم ويتيح لهم محاولة تلافى أسباب عدم كفايتهم .

ويأتى التظلم من تقارير الكفاية مكملاً لعلنيتهـا فـلا يكفـى إخطـار الموظـف بتقرير أدائه أو إعطائه صورة منـه ، بـل يجـب أن تتـاح لـه الفرصـة ليتظلـم مـن التقرير الذى يقدر أنـه قـد جانبـه الصـواب لخطـأ أو انحـراف مـن جـانب واضـع التقرير ، الأمر الذى يسهم فـى موضـوعيـة التقـارير ، مـن ناحيـة ، ويجعلهـا أداة فعالة للحكم على عمل الموظفين وعلاقاتهم ، من ناحية أخرى .

ولقد اختلف رأى الفقهاء فيما يتعلق بعلنية تقـارير الكفايـة ، إذ يـرى جـانب من الفقه أن تكون التقـارير سـرية ، حرصـاً علـى حسـن العلاقـات بيـن الرؤسـاء

والمرؤوسين ، بينما يذهب الرأى الغالب فى الفقه إلى ضرورة علنية التقارير كضمانة لموضوعية التقارير وتحقيقها لأهدافها .

كذلك اختلف موقف تشريعات التوظف أو أنظمة الخدمة المدنية من هذه المسألة ، حيث تأخذ بعض الأنظمة بمبدأ السرية كأصل عام ، مع الإلتزام بإخطار الموظفين الحاصلين على تقارير بمستوى ضعيف . فى حين تأخذ أنظمة أخرى بمبدأ علنية التقارير مهما كان مستوى المرتبة أو الدرجة التى حصل عليها الموظف عند تقويم أدائه .

ولبيان موقف الفقه واتجاهات أنظمة الخدمة المدنية ، نقسم هذا الفصل إلى مبحثين :

المبحث الأول – تقارير الكفاية بين السرية والعلنية .

المبحث الثانى – مدى علنية تقارير الكفاية .

المبحث الأول

تقارير الكفاية بين السرية والعلنية

أثارت علنية تقارير الكفاية جـدلاً ونقاشاً بيـن الفقهـاء ، إذاختلـف الـرأى – ومازال – حول مـا إذا كـان ينبغـى جعـل نتـائج قيـاس الأداء أو الكفايـة علنيـة أو سرية (١) فحبذ البعض سرية تقارير الكفاية ، وفضل آخرون علنية هذه التقارير ، بينما نادى فريق ثالث بالعلنية النسبية للتقارير .

والواقع أن الإختلاف حول علنية أو سرية تقارير الكفاية إن هو إلا أثر مـن آثار تقدير الكفاية أو تقويم الأداء على أساس شـخصى فـى معظـم الأحـوال ، لأنـه كلما زادت درجة موضوعية التقارير ، كلما أدى ذلك – فى تقديرنا – إلى التقليـل من مشكلة العلنية والسرية .

١١٥ – سرية التقارير :

كانت القاعدة التقليدية ، هى سرية تقارير الكفاية ، لذلك فقد اشـتهرت باسـم " التقارير السرية " ، لدرجة أن البعض كان يكتـب عنهـا تحـت عنـوان " التقـارير

---

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع :

– الدكتور عاطف عبيد ، غدارة الأفراد والعلاقات الصناعية ، ١٩٧١ ، صفحة ٣٦٩ ومابعدها .

– الدكتور محمد أنس جعفر : نظم الترقية فى الوظيفة العامة وأثرها فى فاعلية الإدارة ، رسالة دكتوراه ، ١٩٧٣ ، صفحة ٢٨٨ ومابعدها .

– توربى ، مؤلفه سابق الإشارة إليه ، صفحة ١٩٤ .

السرية " للموظفين ، وبعض التشريعات كانت تسميها " التقارير السرية " كقانون موظفى الدولة المصرى رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، كما أن ه١١ هو اسمها المتداول والمعروفة به بين الموظفين العموميين .

وتعنى السرية المطلقة لتقارير الكفاية ألا يعلم الموظف بتقرير أدائه أو كفايته ، بل يبقى سرياً بالنسبة له ، فلا يخطر به ولا يعلم عنه شيئاً . وذلك على أساس أن سرية التقرير تؤدى إلى حرية الرئيس فى تقدير كفاية مرؤوسيه ، وتحول دون الخلاف الذى يمكن أن ينشب بين الرؤساء والمرؤوسين بسبب عدم رضا المرؤوسين عن تقارير أدائهم الموضوعة بواسطة رؤسائهم ، من ناحية ، كما أن السرية تمنع طعون الموظفين فى التقارير ، وهو مايسهم فى حسن سير العمل وانتظامه ، من ناحية أخرى .

والواقع أن السرية المطلقة لتقارير الكفاية أمر منتقد وشديد الخطورة سواء بالنسبة للإدارة أو بالنسبة للموظفين (١) : لأنه يسمح للرؤساء بإمكانية التحيز للبعض دون البعض الآخر من مرؤوسيهم مما قد يزيد من الإعتبارات الشخصية المؤثرة فى وضع التقارير ، وذلك نظراً لاطمئنان الرؤساء بعدم علم المرؤوسين وبالتالى عدم مناقشتهم ومحاسبتهم عند وجود خطأ فى تقديراتهم ، هذا من جانب . ومن جانب ثان ، تؤدى سرية تقارير تقويم الأداء الوظيفى إلى إثارة الشكوك بين الرؤساء والمرؤوسين ، وتبديد الثقة التى يجب أن تسود بينهم . ومن جانب ثالث ، تؤدى سرية تقارير تقويم الأداء الوظيفى إلى عدم إحاطة الموظفين ضعيفى الكفاية بمستوى كفايتهم ، الأمر الذى لن يساعدهم فى التغلب على أوجه ضعفهم فى الأداء ، وبالتالى فإن ذلك سيؤثر -حتماً على مستوى كفايتهم .

---

(١) أنظر مؤلف جريجوار ، الوظيفة العامة ، سابق الإشارة إليه ، صفحة ٢٢٥ .

فالحقائق يجب أن تظهر فى النور " حتى لايجد ذووا الضمائر الخاملة من الرؤساء فرصة لإيذاء مرؤوسيهم لأسباب شخصية . وحتى يتمكن المرؤوسون من إصلاح عيوبهم ومناقشتها بعد مواجهتهم بها [١] .

١١٦ - العلنية النسبية :

ظهر اتجاه ينادى بمبدأ العلنية النسبية لتقارير الكفاية ، وذلك على أساس أن يكون الأصل هو سرية التقارير بالنسبة لمعظم الموظفين ، ويستثنى من ذلك الموظفون المقدرة كفايتهم بمرتبة ضعيف ، حيث يتم اعلانهم بتقاريرهم ، وذلك لإعطائهم الفرصة للنهوض بمستوى كفايتهم من ناحية [٢] وذلك فضلاً عن عدم تمكين الرؤساء من اتخاذ تقارير الكفاية وسيلة للسيطرة والتحكم والبطش بمرؤوسيهم غير المرضى عنهم لاعتبارات شخصية ، من ناحية أخرى .

وهذا الإتجاه منتقد ، فى نظرنا ، لأنه إذا كان يدعو إلى تمكين الموظفين ضعيفى الكفاية من معرفة تقاريرهم حتى يعملوا على التغلب على أسباب ضعف كفايتهم ، فيكون ملائماً - ومن باب أولى - فى نظرنا ، إحاطة الموظفين الممتازين بتقاريرهم لتشجيعهم وحثهم على الإستمرار فى هذا الإمتياز ، وذلك فضلاً عن إحاطة الموظفين متوسطى الكفاية بتقاريرهم مما قد يدفعهم إلى العمل

---

[١] الدكتور ماجد راغب الحلو : القانون الإدارى ، ١٩٨٧ ، صفحة ٣٠٥ .

[٢] فى رأى البعض ، يؤدى اعلان الموظف ضعيف الكفاية بتقرير كفايته إلى وقوفه على أسباب ضعف كفايته ، فيعمل على تلافى ذلك ليلحق بركب الموظفين الأكفاء ، الأمر الذى يؤدى إلى ارتفاع مستوى الكفاية الوظيفية .
أنظر رسالة الدكتور اسماعيل زكى ، ضمانات الموظفين فى التعيين والترقية والتأديب ، رسالة دكتوراه ، كلية حقوق القاهرة ، صفحة ٨٧ .

على رفع مستوى كفايتهم خصوصاً إذا علموا بأسباب تقدير كفايتهم بمرتبة متوسط .

١١٧ - علنية التقارير :

ينادى الإتجاه الراجح الآن بمبدأ علنية تقارير الكفاية ، وذلك نظراً لما يمكن أن تحققه العلنية من مزايا ، أهمها :

١) التزام الرؤساء بالموضوعية ، وتجرى الدقة عند وضع تقارير الكفاية عن مرؤوسيهم ، وذلك لعلمهم المسبق باطلاع المرؤوسين عليها وإمكان التظلم منها أو الطعن فيها ، مما يكشف عن أى محاباة أو تجنى عند وضع التقارير.

٢) تؤدى العلنية إلى أن تصبح التقارير فعالة وايجابية ، تسهم فى رفع كفاية الموظفين العموميين .

٣) تؤدى العلنية إلى المنافسة بين الموظفين العموميين ، وتقديم المزيد من الجهد والعطاء ، مما يسهم فى رفع مستوى الأداء بالجهاز الإدارى بالدولة .

٤) تكفل العلنية تحقيق الثقة والإحساس بالعدالة بين الموظفين العموميين ، مما يؤدى إلى الطمأنينة والإستقرار .

وقد انتقد مبدأ تقارير تقويم الأداء الوظيفى أو تقارير الكفاية (١) . وذلك

---

(١) لمزيد من التفاصيل عن هذه الإنتقادات ، راجع :

- الدكتور كمال دسوقى ، مؤلفه سابق الإشارة إليه ، صفحة ٢٣٢ ومابعدها .
- عمر وصفى عقيلى ، رسالته السابق الإشارة إليها ، صفحة ١١٢ ومابعدها .
- الدكتور ماجد الحلو : القانون الإدارى الكويتى وقانون الخدمة المدنية الجديد ، ١٩٨٠ ، صفحة ٢٠٣ .

بمقولة أن مبدأ السرية يكفل حرية الرئيس فى تقدير مرؤوسيه دون أن يخشى مايثيره إعلان التقدير من حساسيات لدى الموظفين ، مما قد يؤثر على حسن العلاقة التى يجب أن تسود بين الرؤساء والمرؤوسين .

والواقع أن حسن العلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين أمر جدير بالإعتبار ، بل هو أمر مرغوب فيه وينبغى العمل على تحقيقه ، إلا أن ذلك يجب أن يكون على أسس موضوعية دون تسلط من جانب الرؤساء ، أو تذلل وخوف من جانب المرؤوسين .

ونحن نرى أن علنية تقارير الكفاية يمكن أن تسهم بصورة ايجابية فى قيام علاقة حسنة بين الرؤساء والمرؤوسين قوامها الموضوعية ، ولمصلحة العمل ، وليس على حساب العمل .

كذلك انتقد مبدأ علنية التقارير بمقولة أن ذلك قد يزيد من شكاوى وتظلمات الموظفين ضد تقديرات الرؤساء ، مما قد يضيع وقت الموظفين ويشغل الإدارة فى الرد على هذه الشكاوى والتظلمات .

والواقع أن تقيد الرؤساء بالموضوعية عن وضع تقارير الأداء الوظيفى يقلل من الشكاوى والتظلمات ، كما أن الشكاوى والتظلمات لن تأخذ كثيراً من وقت المرؤوسين لأنها تتم فى وقت يسير خصوصاً إذا روعى ضبط مواعيد تقديمها وتحديد إجراءاتها وأسبابها ، وحتى لو أخذت جزءاً من وقت الموظفين فإن الفائدة أكثر لأن ذلك سيمكن الإدارة من رقابة عملية وضع تقارير الأداء ، كما يحقق العدالة من ناحية ، ويمكن الإدارة من علاج أى نقص أو قصور فى القواعد والإجراءات المطبقة حيث تبادر إلى تعديلها بما يكفل الموضوعية ، من ناحية أخرى .

ويبدو أن غالبية الموظفين - رؤساء ومرؤوسين - يؤيدون مبدأ علنية تقارير الكفاية ([1]) ، وذلك للمزايا العديدة التى يمكن أن تتحقق من إتباع مبدأ العلنية ، كما سبق وأوضحنا .

([1]) فى استقصاء أجرى بين عينة من الموظفين ، تبين أن الذين يؤيدون مبدأ سرية التقارير كانوا بنسبة ٦ر٣٪ من المرؤوسين و ٤٪ من الرؤساء ، وأن الذين يؤيدون مبدأ العلنية النسبية للتقارير (يطلع على التقرير من يحصل على تقدير ضعيف أو ممتاز فقط) كانوا بنسبة ٣ر١٢٪ من المرؤوسين و ٢١٪ من الرؤساء ، بينما كان الذين يؤيدون مبدأ علنية التقارير بنسبة ٢ر٨١٪ من المرؤوسين و ٧٥٪ من الرؤساء .

- أنظر رسالة محمد عبدالرحيم عبدالله ، سابق الإشارة إليها ، صفحة ١١٥ ومابعدها .

المبحث الثانى

مدى علنية تقارير الكفاية

١١٨ - تقسـيم :

أوضحنا فى المبحث الأول اتجاهات الفقه فى مجال علنية تقارير الكفاية ، وقد انعكس ذلك على تشريعات التوظف المعاصرة ، حيث أخذت بعض التشريعات بمبدأ العلنية المطلقة للتقارير ، وأخذت تشريعات أخرى بمبدأ العلنية النسبية للتقارير . وقد انعكس ذلك أيضا فى أنظمة دول مجلس التعاون الخليجى .

فاتجه النظامان الإماراتى والكويتى إلى تحبيذ مبدأ العلنية النسبية للتقارير ، بينما أخذ النظامان السعودى والعمانى بمبدأ علنية التقارير . فى حين طبقت دولة قطر مبدأ السرية .

وسنعرض - بايجاز - مدى العلنية فى التشريعات المقارنة ، ثم فى أنظمة دول مجلس التعاون الخليجى ، وذلك كمايلى :

١١٩ - أولاً - مدى علنية التقارير فى القانون المقارن :

يختلف الوضع من دولة إلى أخرى ، وذلك كمايلى :

١٢٠ - فى فرنسـا :

أخذ المشرع الفرنسى بمبدأ علنية تقارير الكفاية ولكن بضوابط معينة (١) .

ففى ظل نظام الموظفين الصادر سنة ١٩٤٦ ، كـان القـانون يتطلـب ابـلاغ الموظف بالتقدير الرقمى ، حيث أوجب المنشور رقم ٦ الصادر فـى ٢٨ سـبتمبر سنة ١٩٤٩ على رئيس المرفق أو الإدارة إبلاغ التقدير الرقمى للموظف صـاحب الشأن ، إلا أن نظام الموظفين لـم يتطلـب إبـلاغ الموظـف بـالتقدير العـام إلا بنـاء على طلب اللجنة الإدارية المشتركة أو اللجنة متساوية الأعضاء ، حيث لايتم ذلك إلا إذا تظلـم الموظـف وفقاً لإجـراءات معينـة . وعـدم إبـلاغ الموظـف بـالتقدير الرقمى يؤدى إلى بطلان التقرير ، بكل مايترتب على ذلك من آثار .

ويحبذ الفقه إبلاغ الموظف بالتقدير الرقمى أو بالدرجة . إذ أن ذلك يساعد على قيام نظام تقارير الكفاية بدوره الأساسى المتمثل ليس فقـط فـى تقديـر القيمـة الوظيفية للموظف فى لحظة معينة ، بل يتمثل أيضا فى حـث الموظـف وتشـجيعه على التطور والتقدم (٢) .

وقد دافع البعض عن التفرقـة بيـن إبـلاغ الموظـف بـالتقدير الرقمـى وعـدم ابلاغـه بـالتقدير العـام ، بمقولـة أن المشـرع يحـاول الحفـاظ علىأكـبر قــدر مــن

---

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع :
- الدكتور فاروق عبدالبر ، رسالته السابق الإشارة إليها ، صفحة ١٧٠ ومابعدها .
- بلانتى ، مؤلفه السابق الإشارة إليه ، فحة ٧٣٩ ومابعدها .
- سيلفيرا ، مؤلفه السابق الإشارة إليه ، صفحة ٢٦٤ ومابعدها .

(٢) راجع مؤلف سينيجا عن حقوق وواجبات الموظفين سابق الإشارة إليه ، صفحة ٩٠ .

الموضوعية للتقدير العام على أساس أن الحرية فى التقدير ستكون مقيدة سلفاً لعلم واضع التقدير العام بأنه مجبر على إبلاغ الموظف المقدرة كفايته برأيه فيه ([1]) .

إلا أن البعض قد انتقد – وبحق – هذه التفرقة ، فلم ير سبباً للتفرقة بين الدرجة الرقمية والتقدير العام ، حيث يخشى الموظفون من إمكانية تعارض التقدير العام مع التقدير الرقمى المبلغ لهم ، كما أن ابلاغ التقدير الرقمى لن تكون له فائدة مالم يكن مصحوباً بالتقدير العام إذ يمكن معرفة نقاط الضعف وتوجيه جهود الموظفين وجهة سليمة ([2]) .

وقد استجاب المشرع الفرنسى لذلك ، فقرر فى المادة ١٧ من تعديلات سنة ١٩٨٣ الخاصة بالوظيفة العامة التزام الإدارة بإبلاغ كل من التقدير الرقمى والتقدير العام للموظف الموضوع عنه التقرير ([3]) .

١٢١ - فى الجزائر وتونس والمغرب :

فى تونس ، يقرر الفصل ٢٤ من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٨ الخاص بالقانون الأساسى العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية مايلى " يطلع الموظف المعنى بالأمر على العدد المرقم ويمكنه عندئذ أن يطلب من اللجنة الإدارية المتناصفة ذات النظر أن تدعو السلطة التى لها حق إعطاء الأعداد لتراجع عند اللزوم العدد الممنوح ".

([1]) أنظر رسالة الدكتور فاروق عبدالبر سابق الإشارة إليها ، صفحة ١٧٠ .

([2]) جريجوار ، الوظيفة العامة ، سابق الإشارة إليه ، صفحة ٢٤٠ .

([3]) مؤلف أندريه دى لوبادير ، مطول القانون الإدارى ، ٢ / ١٩٨٦ :
Traite de droit administratif Andre de LAUBADERE Tome 2, 1986, p. 73 .

السلطة التى لها حق إعطاء الأعداد لتراجع عند اللزوم العدد الممنوح ".

وفى الجزائر ، تقرر المادة ٣٣ من القانون الأساسى العام للوظيفة العمومية الصادر بتاريخ ٢ يونيو سنة ١٩٦٦ مايلى " يطلع المعنـى علـى النقـط المرقمـة ، أما التقدير العام فلا تطلـع عليـه إلا اللجنـة المتسـاوية الأعضـاء المختصـة والتـى يمكن لها أن تطلب فحصاً جديداً للنقط المرقمة " .

ويأخذ التشريع المغربى بذات الإتجاه أيضا ، حيث يتطلـب إبـلاغ الموظـف صاحب الشأن واللجنة الإداريـة المتسـاوية الأعضـاء بـالتقدير الرقمـى (الدرجـات الممنوحة للموظف) ، على أن يكون للجنة فقط حق الاطلاع على التقديـر العـام . وينص الفصل العاشر من المرسوم الملكى رقم ٩٨٨-٦٨ بتـاريخ ١٧ مـايو سـنة ١٩٦٨ على مايلى " وتخبر اللجنـة الإداريـة المتسـاوية الأعضـاء بـالنقط العدديـة التى حصـل عليهـا الموظفـون المقترحون للـترقى ويمكنهـا أيضـاً أن تطلـع علـى الملاحظات المهنية والملاحظات الخاصة بكل عنصر مـن عنـاصر التنقيـط سـواء كان الأمر يتعلق بترقى فى الرتبة أو بـترقى فـى الدرجـة ويمكنهـا أن تطلـب فـى حدود اختصاصاتها من رئيس الإدارة المعنى بالأمر النظر مـن جديـد فـى النقطـة العددية الممنوحة لأحد الموظفين .

ويتضح مما سبق أن تشريعات التوظف فى دول المغـرب العربـى (الثـلاث (تونس والجزائر والمغرب) فد أعطت للموظف حـق الإطـلاع فقـط علـى التقديـر الرقمـى دون التقديـر العـام ، وذلـك يعكـس مـا انتهـى إليـه التطـور فـى التشـريع الفرنسى سنة ١٩٨٣ الـذى أعطـى للموظـف حـق الإطـلاع علـى التقديـر العـام ، فضلاً عن التقدير الرقمى .

١٢٢ - فى السودان :

وفى السودان ، الأصل العام هو سرية تقارير الكفاية ، إلا أنه يجب إخطار الموظف بالتقرير إذا كانت كفايته قد قدرت بمرتبة ضعيف ، وذلك فضلاً عن أنه يجوز لرئيس الوحدة الإدارية عرض التقرير على الموظف إذا كان تقرير كفايته بمرتبة جيد ([1]) .

١٢٣ - فى المملكة الأردنية الهاشمية :

وفى المملكة الأردنية الهاشمية ، كان الأصل المقرر هو سرية التقارير ، حيث كانت المادة ٥٦/د من نظام الخدمة المدنية رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٦ تقرر أن التقرير يعد وثيقة سرية لا يطلع عليها إلا الوزير وأعلى الموظفين فى الدائرة المختصة أو فى ديوان الموظفين . وإن كان المشرع قد قرر علنية نسبية وبشروط خاصة حيث نصت المادة ٥٩ على مايلى " ينبه الموظف الذى يرد عنه تقرير بدرجة متوسط إلى مظاهر تقصيره ، وينذر الموظف الذى يرد عنه تقرير بدرجة ضعيف ويطلب من كل منهما تحسين عمله وتلافى تقصيره ، وترسل نسخة من الإنذار إلى رئيس ديوان الموظفين " .

إلا أن نظام الخدمة المدنية الأردنى الجديد رقم ١ لسنة ١٩٨٨ قد قرر مبدأ علنية تقارير الكفاية ، حيث نصت المادة ٥٠/أ منه على مايلى " ترسل نسخة من التقرير السنوى إلى الموظف من قبل رئيسه المباشر .

([1]) راجع نص المادة ٥٠ من لائحة الخدمة المدنية رقم ١٩ لسنة ١٩٧٥ .

١٢٤- فى اليمــن :

وفى الجمهورية العربية اليمنية ، تنص المادة ٣٣ من نظام موظفــى الدولـة رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ على أن يخطر الموظف الذى قدرت كفاءته بمرتبة ضعيـف بأوجه الضعف فى مستوى أدائه لعمله ، وذلـك لتحسـين حالتـه وتقـرر المـادة ٤٥ من اللائحة التنفيذية أن يكون الإخطار كتابياً ، وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تـاريخ اعتمـاد التقريـر من لجنـة شـئون الموظفيـن علـى أن تحفظ صـــورة مـن الإخطار بملف خدمة الموظف .

١٢٥ - فى مصــر :

تردد المشرع المصرى كثيراً بين السرية والعلنية والعلنية النسبية :

ففى ظل نظام موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، كانت المادة ٣١ منه تقرر إعطاء الموظف صورة من التقرير السنوى المقدم عنه ، إلا أن القانون رقـم ٥٧٩ لسنة ١٩٥٣ قد عدل نـص المـادة ٣١ ، حيث قـرر مبـدأ السـرية المطلقـة لتقارير الكفاية ، ثم عاد المشرع مرة أخرى ، فعدل نص المادة ٣١ بالقانون رقـم ١٧٣ لسنة ١٩٥٧ حيث قرر مبدأ السرية كقاعدة عامــة ، إلا أنـه أوجـب إعـلان الموظف بتقريره إذا كان التقرير بمرتبة ضعيف .

ووفقاً لأحكام القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بشأن العاملين المدنيين بالدولة ، يعلن الموظف الذى تقـدر كفايتـه بمرتبـة ضعيـف أو دون المتوسـط ، وهـو ذات الحكم الذى قررته المــادة ٣٩ مـن القـانون رقـم ٥٨ لسـنة ١٩٧١ بشـأن العـاملين المدنيين بالدولة .

وفى الوقت الحاضر ، تأخذ مصر بمبدأ علنية كل تقارير الكفاية ، حيث تنص المادة ٣٠ من نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أن تعلن وحدة شئون العاملين العامل (الموظف) بصورة من البيان المقدم عن أدائه أو تقرير الكفاية بمجرد اعتماده من السلطة المختصة أو لجنة شئون العاملين بحسب الأحوال .

وإذ تنص المادة ٣٠ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين المدنيين بالدولة على أن يعلن العامل بصورة من تقرير الكفاية بمجرد اعتماده من لجنة شئون العاملين وله أن يتظلم منه خلال عشرين يوماً من تاريخ علمه للجنة تظلمات تنشأ لهذا الغرض تشكل من ثلاثة من كبار العاملين لم يشتركوا فى وضع التقرير وعضو تختاره اللجنة النقابية على أن تفصل اللجنة فى هذه التظلمات خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه إليها ويكون قرارها نهائياً ولايعتبر التقرير نهائياً إلا بعد إنقضاء ميعاد التظلم أو البت فيه . يرتب القضاء الإدارى على ذلك ضرورة إخطار العامل أو الموظف بصورة من تقرير الكفاية بمجرد اعتماده من السلطة المختصة " حيث أن مفاد هذه النصوص وجوب إعلان صورة من تقرير الكفاية المقدم عن العامل بمجرد اعتماده من لجنة شئون العاملين وللعامل أن يتظلم منه خلال عشرين يوماً من تاريخ إعلانه بالتقرير إلى اللجنة المشكلة لهذا الغرض ويكون التقرير نهائياً فى حالة انقضاء ميعاد التظلم وثبوت عدم تقدم العامل بتظلمه وكذلك فى حالة ثبوت تقدمه بتظلمه والبت فيه من لجنة التظلمات من تقارير الكفاية ، وبصيرورة التقرير نهائياً وثبوت عدم الطعن عليه قضائياً فإنه يكون حصيناً من السحب والإلغاء ويترتب عليه بحكم اللزوم آثاره القانونية ولايجوز معاودة بحث مشروعيته بمناسبة الطعن على القرار المرتب للأثر إلا فى حالة واحدة فقط عندما يثبت أن العامل لم يخطر بتقرير الكفاية ولم يصل إلى

علمه إلا بمناسبة الطعن على القرار الذى يعتبر أثراً من آثاره ذلك أن الطعن فى هذا القرار يعتبر فى ذات الوقت طعناً على السبب المؤدى إليه .

ومن حيث إن الثابت من ملف خدمة مورث الطاعنين أنه قد تم اخطاره بالتقريرين عن عامى ١٩٨٠/٧٩ و ١٩٨١ بمرتبة ضعيف فى ١٩٨١/٢/٢٣ وفى ١٩٨٢/٥/٢ على التوالى وأنه لم يتظلم من التقريرين وانتهى ميعاد الطعن من تاريخ اعتبار التقريرين نهائيين دون أن يثبت الطعن عليهما قضائياً وهو ما يؤدى بالضرورة إلى تحصنهما بانغلاق مسار الطعن عليهما ، ولايجوز معاودة بحث مشروعيتهما ويكون ترتيب الأثر المترتب عليهما وهو تطبيق المادة ٣٥ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ أمراً يتفق مع صحيح حكم القانون " ([1]) .

فما هو الوضع فى دول مجلس التعاون الخليجى ؟

١٢٦ - ثانياً-مدى علنية التقارير فى دول مجلس التعاون الخليجى:

أخذت قوانين الخدمة المدنية بدول مجلس التعاون الخليجى باتجاهين فى هذا الشأن : فلم تقرر بعض القوانين علنية كل تقارير تقويم الأداء الوظيفى ، بل قصرت العلنية على فئة الموظفين الحاصلين على تقدير متدنى فى تقارير أدائهم ، بينما اتجهت قوانين أخرى إلى تقرير مبدأ العلنية اتفاقاً مع الإتجاهات المعاصرة ، فى حين طبقت دولة قطر مبدأ السرية ([2]) .

([1]) المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم ١٠٥٨ لسنة ٣٦ق جلسة ١٩٩٣/١/١٢ ، المجموعة ، صفحة ٢٦١ ومابعدها .

([2]) أنظر نماذج تقارير الكفاية بوزارة التربية والتعليم بدولة قطر ، ملحق رقم (٦) ، حيث تعلو نموذج التقرير وبالبنط الكبير ، كلمة " مكتوم " أى " سرى " .

فقد اتفق نظاما الخدمة المدنية فى كل من الإمارات العربية والكويت على تقرير مبدأ العلنية النسبية لتقارير تقويم الأداء الوظيفى :

١٢٧ - فى الإمارات العربية المتحدة :

فى دولة الإمارات العربية المتحدة ، نصت المادة ٢٥ من قانون الخدمة المدنية الإتحادى على مايلى : " يخطر الموظف الذى قدرت كفايته بدرجة ضعيف بأوجه الضعف فى مستوى أدائه " .

١٢٨ - فى الكويت :

وفى دولة الكويت ، نصت المادة ١٦ من مرسوم الخدمة المدنية على أن تقوم وحدة شئون الموظفين بإبلاغ الموظف الذى قدم عنه تقرير بأنه ضعيف بصورة من هذا التقرير خلال سبعة أيام من اعتماده من لجنة شئون الموظفين .

بينما تمثل الإتجاه الثانى الذى يقرر مبدأ العلنية لكل تقارير تقويم الأداء الوظيفى فى نظم كل من دولة البحرين وسلطنة عمان والمملكةالعربية السعودية .

١٢٩ - فى البحـرين :

ففى دولة البحرين ، يتم الأخذ بأسلوب يختلف عن باقى دول مجلس التعاون الخليجى ، إلى حد ما ، حيث تأخذ البحرين بأسلوب " مقابلة تقويم الأداء " وذلك بلقاء يتم بين الموظف والمشرف عليه ، لمناقشة معايير ومستوى أداء الموظف العام إذ ينص الإجراء رقم (٨) من الإجراءات المقرر اتباعها عند إجراء التقييم الوظيفى للموظفين (نظام الخدمة المدنيــة الموضــوع تقييــم أداء

الموظفين ، الصادر بتاريخ ١٥ يناير ١٩٨١ على مايلى : يقوم المشرف بتوقيع جميع نسخ استمارة تقييم الأداء الوظيفى وذلك بعد استكمال إجراءات ملء الإستمارة من قبل المشرف المسئول ، كما يقوم الموظف بالتوقيع أيضاً بما يفيد أن التقييم قد نوقش معه من قبل المشرف الذى أجرى التقييم " .

كما ينص الإجراء رقم (١٠) على أن تسلم النسخة الأصلية من استمارة تقييم الأداء الوظيفى (استمارة رقم ٢٠) إلى الموظف المعنى ، ويحتفظ المشرف بنسخة منها ، بينما ترسل النسخة الثالثة إلى قسم علاقات الأفراد والإدارة بديوان الموظفين .

ويتضح مما سبق أن العلنية مكفولة لتقرير تقويم الأداء الوظيفى بدولة البحرين ، حيث يتم مناقشة التقويم مع الموظف صاحب الشأن ، فضلاً عن تسليمه النسخة الأصلية لتقرير تقويم الأداء الوظيفى .

١٣٠ - فى عمـــان :

وفى سلطنة عمان ، نصت المادة ١٠١ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية على أنه يتعين اطلاع الموظف على تقرير كفايته وتوقيعه على التقرير بما يفيد اطلاعه عليه أو اعلانه به فى موطنه الثابت فى ملف خدمته إذا تعذر توقيعه لغيابه .

١٣١ - فى المملكة العربية السعودية :

وفى المملكة العربية السعودية ، كانت المادة الخامسة من لائحة تقارير الكفاية الصادرة سنة ١٤٠١ تنص على مايلى :

" تعتبر تقارير الكفاية سرية ولايجوز الإطلاع عليها إلا بواسطة المختصين إلا فى حالة الحاصين على تقرير بدرجة غير مرضـى لتوضيـح نواحـى قصـوره ومطالبته بتحسين مستواه .

وبذلك يتضح أن المبدأ العام الذى كـان مقرراً منـذ سـنة ١٤٠١ هـو مبـدأ سرية التقارير ، وذلك باستثناء حالة الحاصلين على تقرير بدرجة غير مرضـى . ويبـدو مـن ظـاهر النـص أن الموظـف الحـاصل علـى تقريـر كفايـة بدرجـة غـير مرضى لايتم اطلاعه على التقرير ، بل أن العلنية تقتصر بالنسبة له علـى مجـرد توضيح نواحى قصوره ومطالبته بتحسين مستواه .

أما النص فى لائحة تقويم الأداء الوظيفى لسنة ١٤٠٤ فقد أخذ بمبدأ العلنية بالنسـبة لجميـع التقـارير حيـث تقـرر المـادة ٣/٣٦ مـايلى " للموظـف المعـد عنـه التقرير حق الاطلاع دون غيره " .

وتوضيحاً لما ورد بالمادة ٦/٣٦ ، يـرى الديـوان العـام للخدمـة المدنيـة أن " الإطلاع فى هذه المادة يعنى تزويد الموظف بصورة من تقويم أدائه السنوى " ، مع عمل جدول تسجل فيه أسـماء الموظفيـن - مسلسـلة - وتـاريخ إعـداد التقويـم وتـاريخ الإسـتلام والتوقيـع ، علـى أن يحتفـظ بهـذا الجـدول كسـجل لـدى الرئيس المباشر أو إدارة شئون الموظفين .

ورداً على أحد الإستفسـارات حـول تطبيـق اللائحـة (الإستفسـار رقـم ٩) ، رأى الديوان العام للخدمـة المدنيـة أن " العلنيـة المنصـوص عليهـا فـى اللائحـة ، المقصود بها هو اطلاع الموظف على التقرير الذى أعـد عنـه مـن أجـل إعطائـه الفرصة لمعرفة وجهة نظر الإدارة حوله ، ولتحسين وضعه ، والعلنية هنا تقتصر على الموظف المعنى ورئيسه المباشر ومعتمد التقارير وما عداهـم يعتـبر التقريـر سرياً عليهم " .

ورداً على الإستفسار رقم (١٧) والذى ورد به مايلى " لماذا يتم إطلاع الموظف على تقويم الأداء الخاص به بعد اعتماده من معتمد التقرير حيث لايجد الموظف الفرصة فى هذه الحالة لمناقشة التقرير مع رئيسه المباشر حول الدرجات الممنوحة له قبل اعتماده بصفة نهائية ؟

يرى الديوان " أن الغرض من إطلاع الموظف على تقييم أدائه هو إحاطة الموظف علماً بوجهة نظر المسئولين حول أدائه وسلوكه وجوانب القصور (إن وجدت) إذ أن أحد أهداف تقويم الأداء الإرتقاء بأداء الموظف إلى مستوى معين .. ولن يتسنى ذلك مالم يعرف الموظف تقويم المشرفين عليه لأدائه وسلوكه وإيضاح السلبيات والإيجابيات التى يظهرها ذلك التقويم : . وبالإضافة لما سبق يوجد - فى رأينا - سبب آخر يبرر إطلاع الموظف على التقرير بعد اعتماده ، ويتمثل ذلك فى تمكين الموظف الحاصل على تقرير بدرجة " غير مرضى " من التظلم ، من التقرير ، إذا كان لذلك مقتضى بعد إطلاعه على التقرير . ومع اجتهادنا القائل باعتبار تقارير تقويم الأداء الوظيفى بالمملكة العربية السعودية قرارات إدارية يجوز الطعن فيها أمام ديوان المظالم طبقاً للقواعد والإجراءات الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم ١٩٠ لسنة ١٤٠٩ حسبما سنفصله فى موضعه من هذه الدراسة ، فإن إطلاع الموظف على تقرير أدائه يصبح ضرورياً لتمكينه من تلمس أسباب الطعن النظامية .

١٣٢ - بيان مقارن عن الوضع فى دول مجلس التعاون الخليجى :

ولإلقاء نظرة شاملة عن مدى أخذ الأنظمة بدول مجلس التعاون الخليجى بمبدأ علنية تقارير الكفاية ، نلخص الوضع فيها فى الجدول التالى :

اسم الدولة	مدى علنية تقارير التقويم
الإمارات العربية المتحدة	يخطر فقط الموظف الحاصل على تقدير بدرجة ضعيف
الكـويت	يخطر فقط الموظف الحاصل على تقدير بدرجة ضعيف .
البحرين	علنيـة ، ويوقـع الموظـف علـى التقريـر بمـا يفيـد مناقشته معه .
عمـــان	يجـب اطـلاع كـل موظــف علــى تقريــر كفايتــه وتوقيعه عليه .
المملكة العربية السعودية	للموظف حق الإطلاع على التقرير .
قطـــر	ســرية

ومن الجدول السابق ، يتضح لنا أن الموظـف الحـاصل علـى تقريـر كفايـة بدرجة " ضعيف " هو الـذى يجـب إخطـاره بتقريـر كفايتـه وفقـاً لنظـامى الخدمـة المدنية فى دولتى الإمـارات العربيـة المتحـدة والكويت . بينمـا يجـب إطـلاع كـل موظـف على تقرير كفايتـه وتوقيعـه عليـه وفقـاً للقـانون العمـانى ويحـق للموظـف المعد عنه التقرير الإطلاع عليه دون غيره فى نظام المملكة العربية السعودية .

وقـد انفـردت دولـة قطـر بتطبيـق مبـدأ سـرية التقريـر بحيـث لايتـم اطـلاع الموظف على تقرير كفايته ، أياً كانت مرتبة الكفاية ، حيث تعلو نموذج التقرير ،

وبالبنط الكبير ، كلمة " مكتـوم " ، أى سـرى ، ومـن ثـمَّ فـلا مجـال للحديـث عـن العلنية .

وقد نصت المـادة (٤) مـن اللائحـة النموذجيـة الاسترشـادية لتقويـم الأداء الوظيفى فى الخدمة المدنية فى دول مجلس التعـاون لـدول الخليـج العربيـة علـى مايلى :

" للموظف حق الإطلاع على تقرير الأداء المعد عنـه وإبـداء وجهـة نظـره فيه مع رئيسه " .

ويتضح من النص السابق أنه يقررقاعدتين فى وقت واحد ، هما :

القاعدةالأولى :

حق الموظف المعد عنه التقرير فى الإطلاع على تقرير الأداء المعد عنه . الأمر الذى يعنى أن الموظف لايخطر بتقرير أدائه بل لـه حق الإطـلاع عليـه إذا طلب ذلك .

ولعل الأخذ بقاعدة إخطار الموظف بصورة من تقرير أدائه يكون أفضـل ، لأنه يكفل علم كل الموظفين بتقارير أدائهم ، من ناحية ، كما أنه يعطى للموظـف فرصة فعلية لرفع مستوى أدائه ، وتصحيح مايكون قد حدث من أخطاء فى تقويـم أدائه ، من ناحية أخرى .

لذلك نقترح تعديل نص المادة (٤) ليكون على النحو التالى :

" يجب إطلاع الموظف على تقرير الأداء المعد عنه وللموظـف حـق إبـداء وجهة نظره فيه لرئيسه " .

القاعدة الثانية :

حق الموظف فى إبداء وجهة نظره عن تقرير أدائه لرئيسه :

وهى قاعدة جيدة ومرغوب فيها ، حيث تتيح الفرصة للموظف لمناقشة رئيسه ، وشرح وجهة نظره له ، الأمر الذى يقلل من سوء الفهم واختلاف وجهات النظر ، وذلك فضلاً عن تنمية الثقة المتبادلة بين الرئيس والمرؤوس وهو أمر مرغوب فيه .

الفصل السادس

التظلم من تقارير الكفاية

١٣٣ - تقسـيم :

من الضمانات الأساسية لفاعلية تقارير الكفاية وموضوعيتها كفالة التظلم من التقارير ، لما يحققه ذلك من طمأنينة للموظف وثقة فى نظام التقارير ، من ناحية ، ولتصحيح ماقد يعتور وضع التقرير من قصور أو أخطاء أو انحراف فى استخدام السلطة ، من ناحية أخرى .

وتكاد تتفق قوانين الخدمة المدنية المعاصرة فى تقرير حق التظلم من تقارير الكفاية ، مع اختلاف فى التفاصيل ، سواء فى تحديد من يكون له حق التظلم أو فى تحديد الجهة التى يقدم لها التظلم ، أو فى تحديد امكانية الطعن القضائى فى التقرير :

وفيما يتعلق بتحديد من له حق التظلم ، تقصر بعض القوانين هذا الحق على الموظف الذى يحصل على تقرير كفاية بتقدير ضعيف أو غير مرضى ، بينما تعطى أنظمة أخرى هذا الحق لكل موظف بغض النظر عن مستوى تقدير أدائه .

وفيما يتعلق بتحديد الجهة التى يقدم لها التظلم تحدد بعض الأنظمة هذه الجهة بالرئيس الإدارى الأعلى ، بينما تحدد أنظمة أخرى لجنة خاصة تسمى لجنة التظلمات ، وفى بعض الأنظمة يعطى هذا الإختصاص للجنة شئون الموظفين أو لجنة شئون العاملين أو اللجنة الإدارية المشتركة .

إذ يجرى العمل فى بعض الأنظمة على تشكيل لجنة فى كل وحدة إدارية يطلق عليها اسم " لجنة شئون الموظفين " أو لجنة شئون العاملين " ، أو " اللجنة الإدارية المشتركة " أو " مجلس المراجعة " . وتكون مهمة هذه اللجنة مناقشة وإبداء الرأى فى الشئون الوظيفية التى ينص القانون على عرضها عليها . ومن أهم اختصاصاتها فى بعض الأنظمة عرض تقارير تقويم الكفاية عليها لإبداء الرأى فيها واعتمادها ، فضلاً عن بحث التظلمات التى يمكن أن تقدم عنها وذلك لضمان التنسيق ووحدة النظر والتطبيق بالنسبة لكافة الموظفين داخل فروع الوحدة الإدارية ، على تعدد فروعها واختلاف مستويات موظفيها .

وفيما يتعلق بإمكانية الطعن القضائى فى تقرير الكفاية ، تتجه بعض الأنظمة إلى تقرير حق الطعن فى التقارير بإعتبارها قرارات إدارية يجوز الطعن فيها أمام القضاء الإدارى ، بينما لاتقرر بعض الأنظمة هذا الحق إما بإغفال النص على ذلك ، أو لعدم وجود قضاء إدارى بها .

وفى دول مجلس التعاون الخليجى ، يسود الإتجاه القائل بحق الموظف فى التظلم من تقرير كفايته مع قصر هذا الحق على من يحصل على تقرير كفاية بدرجة " ضعيف أو غير مرضى " فقط ، مع اختلاف فى الضوابط التى يقررها النظام فى كل دولة من جول مجلس التعاون الخيجى ، خصوصاً فيما يتعلق بمواعيد التظلم واجراءاته والجهة التى تبت فيه .

وللإحاطة بأحكام التظلم من تقارير الكفاية فى النظم المقارنة وفى أنظمة دول مجلس التعاون الخليجى ، سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين ، وذلك كما يلى :

المبحث الأول – أحكام التظلم فى القانون المقارن .

المبحث الثانى – أحكام التظلم فى قوانين دول مجلس التعاون الخليجى .

المبحث الأول

أحكام التظلم فى القانون المقارن

١٣٤ - تمهيد :

يسود اتجاه عام فى أنظمة الخدمة المدنية المعاصرة يتمثل فى تقرير حق الموظف فى التظلم من تقارير تقويم أدائه الوظيفى ، بل أن كثيرا من الأنظمة تجيز الطعن القضائى فى التقارير ، تحقيقاً للعدالة من ناحية ، وإعمالاً لمبدأ المشروعية أو حكم القانون الذى يتطلب خضوع الجميع لأحكام القانون ، من ناحية أخرى .

وسنوجز أحكام التظلم فى بعض الأنظمة محل الدراسة المقارنة ، وذلك كما يلى :

١٣٥ - فى الولايات المتحدة الأمريكية :

كفل نظام تقارير الكفاية لسنة ١٩٥٠ للموظف حق التظلم من تقرير كفايته أمام وحدته الإدارية ، حيث تقوم بمراجعة التقرير ، وذلك فضلاً عن أن هذا القانون قد نص على تشكيل مجلس للمراجعة (أو أكثر من مجلس فى كل وحدة إدارية) ، يتكون من ثلاثة أعضاء ويعين أحدهم رئيس الوحدة الإدارية ويعين الثانى بواسطة موظفى الوحدة الإدارية بالأسلوب الذى تحدده لجنة الخدمة المدنية ، ويختص المجلس بمراجعة تقارير الكفاية الموضوعة عن موظفى الوحدة ، حيث يكون له تعديلها واعتمادها ، وذلك بعد الفحص وسماع

المعلومات الكتابية أو الشفوية التى يقدمها المتظلم أو من يمثله أو يقدمها ممثلوا الوحدة الإدارية ([1]) .

١٣٦ - فى فرنسا :

وفى فرنسا ، تلعب اللجنة المشتركة أو " اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء " دوراً هاماً فى معظم الشئون الوظيفية ، وهى تتكون من ممثلين متساوى العدد ، نصفهم يمثل الإدارة والنصف الآخر ينتخبوا من بين موظفى الوحدة الإدارية . وتختص هذه اللجنة بالنظر فى الأمور الوظيفية المختلفة كتثبيت الموظفين وترقيتهم وتأديبهم ، وذلك فضلاً عن سلطتها فى فحص تقارير الكفاية وتعديلها وفقاً لأحكام القانون ([2]) .

فوفقاً لنص المادة السادسة من نظام الموظفين الحالى الصادر سنة ١٩٥٩ ، يجوز للموظف أن يطلب من اللجنة المشتركة مراجعة الدرجة أو التقدير الرقمى ، وفى هذه الحالة تطلب اللجنة المشتركة - بعد بحث الطلب - من السلطة الإدارية المختصة مراجعة الدرجة . فإذا رفضت السلطة الإدارية المختصة مراجعة الدرجة ، يجوز لصاحب الشأن التظلم للوزير المختص ، فالتظلم من الدرجة لايتم للجهة الإدارية مباشرة بل يتم بطريقة غير مباشرة حيث يقدم التظلم من الموظف للجنة المشتركة التى ترسل التظلم - بعد بحثه - إلى رئيس الإدارة أو المرفق

([1]) راجع :

- الدكتور زكى محمود هاشم ، دراسته السابق الإشارة إليها ، صفحة ١٩٦ ومابعدها .
- توربى ، مؤلفه السابق الإشارة إليه ، صفحة ١٩٦ وما بعدها .

([2]) راجع مؤلف بلانتى ، سابق الإشارة إليه ، صفحتى ٥٨٦ و ٧٣٥ ومابعدها .

الذى يبت فى التظلم . وذلك فضلاً عن حق الموظف فى التظلم مباشرة للوزير المختص .

وغنى عن البيان أن تقارير الكفاية تعد قرارات إدارية وفقاً للنظام القانونى الفرنسى ، ومن ثم يجوز الطعن القضائى فيها أمام مجلس الدولة (1) ، وهو ما سنبحثه تفصيلاً بإذن الله ، فى موضعه من هذه الدراسة .

١٣٧ - فى الجزائر وتونس والمغرب :

تأثرت قوانين الخدمة المدنية بدول المغرب العربى بالتشريع الفرنسى ، فأخذت عنه بعض أحكامه ، بدرجات متفاوتة ، وذلك مراعاة للظروف الخاصة بكل دولة على حدة .

ففى الجزائر ، تنص المادة ٣٣ من القانون الأساسى العام للوظيفة العمومية لسنة ١٩٦٦ على أن " يطلع المعنى على النقط المرقمة أما التقدير العام فلا تطلع عليه إلا اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة والتى يمكن لها أن تطلب فحصاً جديداً للنقط المرقمة " .

وفى تونس ، يقرر القانون ذات الحكم بعبارات أخرى إذ ينص الفصل الرابع من القانون الأساسى العام لأعوان الدولة الصادر سنة ١٩٦٨ على مايلى: " يطلع الموظف المعنى بالأمر على العدد المرقم ويمكنه عندئذ أن يطلب من اللجنة الإدارية المتناصفة ذات النظر أن تدعو السلطة التى لها حق إعطاء الأعداد لتراجع عند اللزوم العدد الممنوح " .

---

(1) - C.E., 20 Octobre, 1967, Paliasse, R., P. 383 .

وفى المملكة المغربية ، يأخذ بذات الإتجاه الفصل الثامن والعشرين من النظام الأساسى العام للوظيفة العمومية لسنة ١٩٥٨ ، حيث لم يقرر حق الموظف فى التظلم من تقرير كفايته ، بل أعطى اللجنة الإدارية المشتركة أو المتساوية الأعضاء فقط الحق فى طلب مراجعة التقدير الرقمى الخاص بالموظف دون أن يكون لها حق طلب مراجعة التقدير العام .

١٣٨ - فى السـودان :

أما فى السودان فتنص المادة ٣٠ من قانون الخدمة رقم لسنة ١٩٧٣ على أن تختص " لجنة استئنافات العاملين " بالنظر فى الإستئنافات المقدمة من العاملين ماعدا شاغلى الوظائف القيادية العليا ضد أى قرار يتعلق بالتعيين أو الترقية أو تطبيق قوانين ولوائح الخدمة العامة . وقد أجاز البند الرابع من المادة ٥٠ من لائحة الخدمة العامة لسنة ١٩٧٥ حق الإستئناف للموظف الذى يحصل على تقريرين متتاليين للأداء بدرجة " ضعيف " ، ومن ثمَّ يكون حق التظلم مقصوراً فقط على من يحصل على تقريرين متتاليين بدرجة " ضعيف " ، أما من يحصل على تقرير أداء بدرجة أعلى من ضعيف ، فلايجوز له التظلم أو الإستئناف .

١٣٩ - فى مصر :

وفى مصر ، ساد قوانين العاملين المدنيين بالدولة المتعاقبة مبدأ عام هو حق الموظف أو العامل فى التظلم من تقرير كفايته ، بضوابط ووفقاً لاجراءات تختلف باختلاف كل قانون .

وفى ظل النظام الحالى للعاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، تقرر المادة ٣٠ منه اعلان الموظف بصورة من تقرير الكفاية بمجرد اعتماده من لجنة شئون العاملين ، وللموظف حق التظلم من التقرير خلال عشرين يوماً من تاريخ علمه به ، ويكون التظلم للجنة التظلمات التى تنشأ لهذا الغرض ، وهى تتكون من ثلاثة من كبار الموظفين ممن لم يشتركوا فى وضع التقرير وعضو تختاره اللجنة النقابية (إن وجدت) . على أن تفصل اللجنة فى هذا التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه إليها ، ويكون قرارها نهائيا ، على ألا يعتبر التقرير نهائياً إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم ، أو البت فى التظلم .

وغنى عن البيان أن المقصود بالنهائية هنا ، هو أن يكون القرار نهائياً على المستوى الإدارى ، إلا أنه وفقاً للنظام القانونى المصرى يعتبر تقرير الكفاية قراراً إدارياً ومن ثم يجوز الطعن فيه بهذه الصفة أمام مجلس الدولة كجهة قضاء إدارى مستقلة ، وهو ماسنبحثه تفصيلاً فى موضعه من هذه الدراسة بإذن الله تعالى .

١٤٠ - فى المملكة الأردنية الهاشمية :

وفى المملكة الأردنية الهاشمية ، بينت المادة ٥٠ من نظام الخدمة المدنية رقم ١ لسنة ١٩٨٨ أحكام التظلم من تقارير الكفاية ، وتتلخص هذه الأحكام فيما يلى :

١- يجوز للموظف الإعتراض ، أى التظلم من تقرير كفايته ، وذلك خلال عشرة أيام من اليوم التالى لتسليمه نسخة تقريره السنوى من رئيسه المباشر .

٢- كما يجوز للمدير الإعتراض على التقرير الموضوع عن الموظف .

٣- يحال التقرير والإعتراض عليه إلى لجنة النظر فى الاعتراضات ، ولم يحدد النظام مدة محددة لإحالة الإعتراض للجنة .

٤- تشكل " لجنة النظر فى الاعتراضات " بقرار من الوزير المختص ، من ثلاثة من كبار موظفى الدائرة (الوحدة الإدارية) ، ويعين رئيسها من بينهم ، على ألا تكون درجة رئيسها أو أحد عضويها أقل من درجة الموظف المعترض ، وتجتمع بكامل نصابها ، وتصدر قراراتها بالإجماع أو بأكثرية الأصوات ، وتكون قراراتها قطعية أو نهائية .

٥- يجب أن تصدر اللجنة قرارها فى الإعتراض خلال مدة لاتزيد على عشرة أيام من تاريخ تقيم الإعتراض إليها .

١٤١ - فى الجمهورية العربية اليمنية :

وفى الجمهورية العربية اليمنية ، نصت المادة ٢٣ من نظام موظفى الدولة رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ على حق الموظف الحاصل على تقدير كفاية بمرتبة " ضعيف " فى التظلم ، وذلك حسب الإجراءات التى تنظمها اللائحة التنفيذية .

وقد بينت المادة ٤٦ من اللائحة التنفيذية أحكام التظلم وتتمثل فيما يلى :

١- يكون التظلم لمن قدرت كفاءته بمرتبة " ضعيف " ومن ثم فلايجوز تظلم من قدرت كفاءته بمرتبة أعلى .

٢- يكون التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسلم الموظف الإخطار بتقرير كفايته .

٣- يكون التظلم أمام لجنة تشكل بقرار من السلطة المختصة ، وتتكون من ثلاثة إلى خمسة من كبار الموظفين ممن لم يشتركوا فى وضع التقرير ، على أن يكون من بينهم عضواً من وزارة الخدمة المدنية والإصلاح الإدارى وعضواً آخر من الجهاز المركزى للرقابة والمحاسبة .

٤- تفصل اللجنة فى التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه ، ويعتبر قرارها فى هذا الشأن نهائياً .

٥- لايعتبر تقرير كفاية الموظف الحاصل على مرتبة " ضعيف " نهائياً إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم أو البت فيه .

ويتضح مما سبق أن أنظمة الخدمة المدنية محل الدراسة المقارنة تقرر كلها حق الموظف فى التظلم من تقرير كفايته مع اختلاف فى التفاصيل .

١٤٢ - نظرة عامة على الوضع فى دول الدراسة المقارنة :

ولإلقاء نظرة شاملة على وضع التظلم وضوابطه بقوانين الدول محل الدراسة المقارنة ، نلخص الوضع فيها فى الجدول التالى :

الدولة	من له حق التظلم الإدارى	جهة التظلم الإدارى	الطعن القضائى
فرنسا	لكل موظف	اللجنة المشتركة	يجوز أمام مجلس الدولة
الجزائر	-	للجنة متساوية الأعضاء طلب فحص النقط المرقمة	-

الدولة	من له حق التظلم الإدارى	جهة التظلم الإدارى	الطعن القضائى
تونس	لكل موظف طلب مراجعة التقدير الرقمى	اللجنة الإدارية المتناصفة	-
المغرب	-	للجنة الإدارية المشتركة طلب مراجعة التقدير الرقمى	-
السودان	لمن يحصل على تقريرين متتاليين بدرجة ضعيف	لجنة استئنافات العاملين	-
مصر	لكل موظف	لجنة التظلمات	يجوز أمام مجلس الدولة
الأردن	لكل موظف حق التظلم وللمدير الإعتراض أيضاً	لجنة النظر فى الاعتراضات	-
اليمن	لمن يحصل على تقرير بمرتبة ضعيف	لجنة التظلمات	-

ويلاحظ أن قوانين الخدمة المدنية فى كل من الجزائر وتونس والمغرب قد أخذت بالأسلوب الفرنسى فى هذا الشأن فأعطت الإختصاص بنظر التظلم للجنة الإدارية المشتركة أو اللجنة المتساوية الأعضاء ، مع عدم إجازة الطعن القضائى فى تقارير الكفاية خلافاً للنظام الفرنسى .

كما يلاحظ أن أنظمة الخدمة المدنية فى كل من السوان والجمهورية العربية اليمنية قد أجازت حق التظلم للموظف الحاصل على تقرير كفاية بدرجة

ضعيف دون سواه ، على أن يكون التظلم أمام لجنة إدارية بضوابط أو إجراءات معينة .

بينما أجاز النظام الأردنى حق التظلم لكل موظف بغض النظر عن درجة كفايته ، وكذلك أعطى حق الإعتراض من تقرير الكفاية لمدير الموظف ، وهو القانون الوحيد الذى يقرر هذا الحق لمدير الموظف ، على أن تفصل فى التظلم لجنة " النظر فى الإعتراضات ، التى تكون قراراتها نهائية فى هذا الشأن .

وقد تميز النظام المصرى بتقرير حق التظلم لكل موظف بغض النظر عن المرتبة التى حصل عليها فى التقرير ، أى سواء كان ضعيفاً أو ممتازاً ، فحق التظلم مكفول لكل الموظفين بغض النظر عن تقديراتهم ، وذلك فضلاً عن حق الموظف فى الطعن القضائى أمام مجلس الدولة ، وبالنسبة لكل الموظفين أيضاً .

كما يلاحظ أن الأنظمة محل الدراسة المقارنة ، باستثناء النظامين الفرنسى والمصرى ، لم تقرر إمكانية الطعن القضائى فى تقرير الكفاية أو تقرير تقويم الأداء الوظيفى ، ولعل أحد أسباب ذلك هو عدم وجود جهة قضاء إدارى متخصصة ، كمجلس الدولة ، تختص بنظر المنازعات الإدارية ، بالرغم من أن بعضها ، كالمغرب ، مثلاً ، يوجد به نظام خاص لنظر المنازعات الإدارية أمام المحاكم العادية ، كما أنه يخصص غرفة إدارية (دائرة) فى المحكمة العليا لنظر المنازعات الإدارية ولكن النظام المغربى لايجيز الطعن القضائى فى تقارير الكفاية .

ومما لاشك فيه أن تقرير حق الطعن القضائى فى تقارير الكفاية فى كل من النظامين الفرنسى والمصرى يعد ضمانة هامة ومرغوب فيها ، إذ يؤدى إلى بسط

الرقابة القضائية على أعمال الإدارة فى جانب هام من جوانب الشئون الوظيفية للموظف التى تؤثر فى حياته الوظيفية كما سنرى عند الحديث عن آثار تقارير تقويم الأداء الوظيفى ، الأمر الذى يؤدى إلى توسيع مجالات تطبيق مبدأ المشروعية بما يكفل خضوع الجميع للقوانين أو الأنظمة : سواء الإدارة والموظفين ، أو الرؤساء والمرؤوسين .

ومن ثم فإننا ندعو إلى تقرير حق الطعن القضائى فى تقارير الكفاية أو تقارير تقويم الأداء الوظيفى ، لما هو معروف من اتصاف الرقابة القضائية بالعدالة ، فضلاً عما تسبغه من طمأنينة وثقة فى أحكامها ، مما سينعكس بدوره وبصورة إيجابية ، على أداء الموظف العام ، فيرفع من مستوى كفايته فى قيامه بمهامه الوظيفية .

ولئن كان لكل نظام ضوابطه وإجراءاته فى التظلم من تقارير تقويم الأداء الوظيفى ، فما هى أحكام التظلم من تقارير الكفاية بدول مجلس التعاون الخليجى ؟

المبحث الثانى

أحكام التظلم فى

قوانين دول مجلس التعاون الخليجى

لم تأخذ كل نظم دول مجلس التعاون الخليجى بقاعدة واحدة فيما يتعلق بالتظلم من تقارير الكفاية إذ اختلف الأمر فى كل من قطر والبحرين عن باقى دول مجلس التعاون الخليجى :

١٤٣ - فى قطر

وفى دولة قطر ، وحيث يتم الأخذ بمبدأ سرية التقارير ، يترتب على ذلك بالضرورة ، عدم إمكان التظلم من تقارير تقويم الأداء الوظيفى .

١٤٤ - فى البحرين

أما دولة البحرين فتأخذ بمبدأ علنية كل تقارير تقويم الأداء الوظيفى ، بل إن أصل التقرير يعطى للموظف نفسه ، كما أن الموظف يوقع على التقرير بصوره الثلاثة . وكما سبق وأوضحنا ، تأخذ البحرين بأسلوب مقابلة تقويم الأداء الوظيفى " وهى " اجتماع بين المشرف والموظف لمناقشة أداء الموظف وهى فرصة مناسبة لهما لبحث ومقارنة تصوراتهما عن أداء الموظف وتحديد ما يمكن عمله لتحسين فعاليات الموظف وتطويره (١) .

---

(١) ديوان الموظفين ، دولة البحرين ، دليل المشرفين لتقويم الأداء السنوى ، ابريل ١٩٨٦، صفحة ٨ .

تركز مقابلة التقويم على ثلاثة أوجه لعلاقات المشرف والموظف :

١- مناقشة الأداء الفعلى مقابل الأداء المتوقع ٠

٢- وضع مستويات وأهداف جديدة للأداء ٠

٣- وضع خطط لتطوير أداء الموظف ٠

ووفقا للمعلومات المتاحة ، يبدو أن المنظم البحرينى لم يضع قواعد أو إجراءات خاصة بالتظلم من التقرير ، نظراً لإتباعه أسلوب مقابلة تقويم الأداء الوظيفى ٠

وفيما عدا قطر والبحرين ، اتفقت أنظمة باقى دول دول مجلس التعاون الخليجى على تقرير حق التظلم من تقارير تقويم الأداء الوظيفى ، وقد سادتها قاعدة واحدة ، فيما يتعلق بتحديد السلطة أو الجهة التى تفصل فى التظلم ومواعيد التظلم واجراءاته ، وذلك كما يلى :

١٤٥ - فى الكويت

أخذت الكويت بأسلوب لجنة شئون الموظفين ، وأعطتها دوراً بارزاً فى الشئون الوظيفية عامة ، وفى مجال التظلم من تقاير الكفاية خاصة ، حيث توجب المادة الخامسة عشرة من مرسوم الخدمة المدنية الكويتى عرض تقارير الكفاية على لجنة شئون الموظفين ، على أن تقوم اللجنة باعتمادها خلال أربعة أشهر من تاريخ ورودها إلى وحدة شئون الموظفين ويعتبر التقرير الذى لم تعتمده اللجنة كأن لم يكن ٠

وتوجب المادة السادسة عشرة إبلاغ الموظف الحاصل على تقرير بتقدير " ضعيف " بصورة من هذا التقرير خلال سبعة أيام من اعتماده من لجنة شئون

الموظفين ، ويجوز للموظف التظلم للجنة خلال عشرين يوماً من تاريخ إبلاغه ، على أن تنظر اللجنة فى التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه الى وحدة شئون الموظفين • فإذا قررت اللجنة قبول التظلم ، اعتبر الموظف كأن لم يقدم عنه تقرير ، أى يعتبر الموظف فى هذه الحالة قد حصل على تقرير بتقدير "جيد" حكماً وفقاً لأحكام النظام الكويتى •

ويلاحظ على أحكام التظلم فى نظام الخدمة المدنية الكويتى ما يلى :

١- قصر التظلم على من يحصل من الموظفين على تقدير كفاءة بتقدير ضعيف . وهو أمر منتقد ، من وجهة نظرنا ، إذ ينبغى فتح باب التظلم لكل من يشعر من الموظفين بأنه لم تطبق فى تقدير كفاءته القوانين واللوائح تطبيقاً سليماً وذلك بغض النظر عن مستوى أو درجة تقدير كفاءته ، بل إن الجيدين من الموظفين أحق ممن يحصلون على تقدير ضعيف فى فتح باب التظلم أمامهم للحفاظ على مستوى أدائهم الممتاز •

٢- يجب أن يتم التظلم خلال عشرين يوماً من تاريخ ابلاغ الموظف بتقدير أدائه •

٣- يجب أن تنظر لجنة شئون الموظفين فى التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم التظلم إلى وحدة شئون الموظفين لكن النظام لم يحدد الأثر المترتب على عدم نظر لجنة شئون الموظفين فى التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه •

ومن وجهة نظرنا ، يعد هذا الميعاد ميعاداً تنظيمياً فلا يترتب على مخالفته- فى رأينا - أى بطلان •

٤- إذا قررت لجنة شئون الموظفين قبول التظلم ، يعد الموظف فى حكم من لم

يقدم عنه تقرير ، فيعتبر الموظف قد حصل على تقرير بتقدير " جيد " حكماً .

وهذا الحكم محل نظر : ذلك أن قبول لجنة شئون الموظفين للتظلم يعنى وجود خطأ فى التقرير ، ومن ثم أعتبر التقرير كأن لم يكن . ومنطق العدالة يقضى - فى رأينا - تقدير المستوى الفعلى والحقيقى لكفاية الموظف لا الأخذ بتقدير حكمى لا يعبر عن الواقع وقد يجافى العدالة . إذ قد يؤدى ذلك إلى إمكانية التعسف مع الممتازين من الموظفين فيحرمون من الحصول على تقرير بتقدير امتياز إذا أسئ تقدير كفايتهم بداية ، فيكون قد لحق بهم الظلم مرتين : مرة فى بداية التقدير أو وضع التقرير ، والمرة الثانية عند الأخذ بقاعدة التقدير الحكمى . فالعدالة تتطلب إذن الأخذ بتقدير فعلى لكفاية الموظف العام ، خصوصاً إذا كان قد أسئ تقدير كفايته عند وضع التقرير عنه . ونقترح تعديل النص ، ليقرر مثلاً اختصاص لجنة شئون الموظفين بتقدير كفاية الموظف وفقاً للبيانات التى توافرت لديها عند نظر التظلم .

١٤٦ - فى الامارات العربية المتحدة :

وفى دولة الإمارات العربية المتحدة ، أجازت المادة ٢٥ من قانون الخدمة المدنية للموظف الذى قدرت كفايته بدرجة " ضعيف " أن يتظلم من تقرير كفايته إلى الوزير المختص خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعلانه بالتقرير . ويجب الفصل فى التظلم خلال شهر من تاريخ تقديمه ، على أن يكون قرار الوزير فى هذا الشأن نهائياً .

فتتمثل أحكام التظلم من تقارير الكفاية فى دولــة الإمـارات العربيـة المتحـدة فيما يلى :

١- حق التظلم مقصور على الموظف الذى يحصل علـى تقريـر كفايـة بتقديـر " ضعيف " ، ومن ثم لا يجوز التظلم لمن حصل على تقريـر كفايـة بتقديـر أعلى (مقبول أو جيد) ٠

وهذه التفرقة محل نظر ، فى تقديرنا ، فقد يكون الحاصل على تقرير كفايـة بتقديـر " مقبـول أو جيـد " أولـى بالرعايـة فيفتـح البـاب أمامـه لإمكانيـة التظلـم وتصحيح الأوضاع ٠

ومن ثم فإننا نقترح فتح باب التظلم أمام كل موظف لم يحصل علـى تقريـر كفاية بدرجة إمتياز ، فهذا يحقق الطمأنينـة ويقيـم العدالـة بيـن الموظفيـن بصـورة أفضل ٠

٢- يجب التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعـلان الموظـف بتقريـر كفايتـه ، على أن يرفع التظلم للوزيـر المختـص ، ومـن ثـمَّ فـلا يجـوز التظلـم لغير الوزير المختص ، كما لا يقبل التظلم إذا رفع بعد مضـى ثلاثيـن يومـاً مـن تاريخ إعلان الموظف بتقرير كفايته ٠

٣- يجب الفصل فى التظلم خـلال شـهر مـن تـاريخ تقديمـه للوزيـر المختـص، على أن يكون قرار الوزير نهائياً ٠

وهذا الحكم تضمن ميزة جيدة للموظف ، إذ أنه جعل مدة الفصل فى التظلم قصيرة ، بحيث يجب الفصل فى التظلم خلال شهر من تاريخ تقديمه ، مما يـؤدى إلى استقرار الأوضاع الوظيفية ٠ ولكن ميعاد الشهر يعد – فى نظرنـا – ميعـاد تنظيمى ، ومن ثم فلا يترتب على مخالفته أى بطلان ٠

١٤٧ - وفى عمان

وفـى سلطنة عمـان أجـازت المـادة رقـم ٤٩ مـن قـانون الخدمـة المدنيـة ، للموظف الذى قدرت كفايته بدرجة " ضعيف " أن يتظلم مـن التقريـر إلـى رئيس الوحدة خلال شهر من تاريخ إعلامه بالتقرير ، على أن يفصل فـى التظلـم خـلال شهر من تاريخ تقديمه ٠

فتتمثل أحكام التظلم من تقارير الكفاية فى سلطنة عمان فيما يلى :

١) حق التظلم مقرر لمن يحصل على تقرير كفايـة بدرجـة " ضعيـف " فقـط ، ومن ثم لا يجوز التظلم من تقارير الكفاية لمن حصـل مـن الموظفين علـى تقرير بدرجة " جيد أو مقبول " ٠

وهو حكم منتقد ، فى نظرنا ، ونفضل فتح باب التظلم لكل من لـم يحصـل على تقرير كفاية بدرجـة إمتيـاز ، للمبررات التـى أوضحناها عند الحديث عن أحكام التظلم فى دولة الإمارات العربية المتحدة ٠

٢) يقدم التظلم إلى رئيس الوحدة الإدارية ، ورئيس الوحدة الإدارية فى النظـام العمانى هو الوزير أو رئيس الوحدة المستقلة ٠

٣) يجب تقديم التظلم خلال شهر من تاريخ إعلام الموظف الحاصل على تقدير بدرجة " ضعيف " ٠

وهذا الميعاد يعتبر ميعاد سقوط من الناحية القانونية ومن ثم فلا يقبل التظلم إذا قدم بعد مضى شهر من تاريخ إعلام الموظف بتقرير كفايته ٠

٤) يجب الفصل فى التظلم خلال شهر من تاريخ تقديم التظلـم ٠ وهـذا الميعـاد يعد ميعاداً تنظيمياً من الناحية القانونية ، فلا يترتب أى بطلان إذا لم يبت فى التظلم خلال شهر من تاريخ تقديمه ٠

١٤٨ - فى المملكة العربية السعودية

فى المملكة العربية السعودية ، كانت المادة السادسة من لائحة تقارير الكفاية الصادرة سنة ١٤٠١ تحدد قواعد واجراءات التظلم من تقارير الكفاية . وتتمثل هذه القواعد والاجراءات فيما يلى :

١- قصرت اللائحة حق التظلم على الموظف الحاصل على تقرير كفاية بدرجة " غير مرضى " ، وبالتالى كان لا يجوز لأى موظف حاصل على تقرير كفاية بدرجة أعلى أن يتظلم من تقرير كفايته .

٢- يرفع طلب التظلم لوكيل الوزارة المختص .

٣- يجب رفع طلب التظلم خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ اخطار الموظف بتقرير كفايته .

٤- تنظر فى التظلم لجنة ثلاثية تشكل من وكيل الوزارة المختص وتكون من كبار الموظفين ، بحيث تكون مراتب أعضاء اللجنة أعلى من مرتبة الموظف المتظلم ، على أن يكون مدير شئون الموظفين عضواً فى اللجنة بصفة دائمة ، ويقوم بالتحضير لاجتماعات اللجنة ، وترفع اللجنة توصياتها لوكيل الوزارة المختص .

٥- تكون سلطة البت فى التظلم بقرار نهائى من الوزير المختص فى حالة الموظفين شاغلى المراتب من ١٣ إلى ١٥ وبقرار نهائى من وكيل الوزارة المختص فى حالة الموظفين شاغلى المراتب من ١ إلى ١٢ .

وفى ظل لائحة تقويم الأداء الوظيفى الصادرة سنة ١٤٠٤ والمطبقة حالياً تنص المادة ٧/٣٦ على ما يلى :

" يجوز للموظف المعد عنه تقرير بدرجة غير مرضى التظلم خلال خمسة عشر يوماً من إخطاره بذلك التقرير إلى لجنة يشكلها رئيس الجهاز المختص من ثلاثة موظفين يكون مدير شئون الموظفين من بينهم ويرأسها أكبرهم مرتبة حسب الترتيب الآتى :

أ) يتولى مدير شئون الموظفين التحضير لاجتماعاتها واستلام طلبات التظلم .

ب) تقوم اللجنة بفحص التظلم خلال شهرين على الأكثر وترفع توصياتها إلى المسئول أو رئيس الجهاز المختص فاذا لم تبت اللجنة فى موضوع التظلم خلال هذه الفترة يعرض الأمر على المسئول المختص ليتخذ القرار الذى يراه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهاء الفترة المحددة للجنة .

ج) تكون مداولات اللجنة سرية .

د) يجوز للجنة مناقشة الرؤساء المعنيين والموظفين المتظلمين .

هـ) يكون قرار المسئول أو رئيس الجهاز المختص أو من يفوضه نهائيا " .

وقد تم تحديد إجراءات التظلم الادارية كما يلى (١) .

- يعد طلب التظلم من قبل الموظف .
- يقدم الطلب لمدير شئون الموظفين بالجهاز الادارى .
- على مدير شئون الموظفين إعداد تقرير عن حالات التظلم ، وعرضها على لجنة التظلمات .

---

(١) أنظر لائحة تقويم الأداء الوظيفى ١٤٠٤ ، صفحة ١١ .

- تقوم لجنة التظلمات بدراسة حالات التظلم ، على أن ترفع توصياتها للوزير أو لرئيس الجهاز المختص ٠
- يقوم مدير شئون الموظفين بتبليغ الموظف المتظلم ورئيسه بالقرار الصادر فى التظلم ٠

ويمكن تلخيص أحكام التظلم من تقارير تقويم الأداء الوظيفى ، حالياً ، فى المملكة العربية السعودية والملاحظات عليها فيما يلى :

أولاً - حق التظلم :

يقتصر حق التظلم على الموظفين الحاصلين على تقرير أداء وظيفى بدرجة " غير مرضى " ، ومن ثم لا يجوز التظلم لمن حصل على تقرير أداء بتقدير أعلى ٠

وهو أمر محل نظر فى تقديرنا ، ونقترح أن يتاح لمن لم يحصل على تقرير أداء بتقدير إمتياز حق التظلم متى كان لذلك مقتضى وفقاً للأنظمة واللوائح، فهو أحق بتصحيح تقريره من ذلك الذى حصل على تقدير غير مرضى ٠

ثانياً - ميعاد تقديم التظلم :

يجب أن يرفع التظلم خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إخطار الموظف بالتقرير . وهو ميعاد سقوط من الناحية القانونية ، فلايقبل التظلم بعد مضى خمسة عشر يوماً من تاريخ إخطار الموظف بالتقرير .

ثالثاً - السلطة المختصة بنظر التظلم :

يكون التظلم للجنة التظلمات ، وليس لوكيل الوزارة كما كان الحال فى ظل لائحة سنة ١٤٠١ ، ومن ثم فإن تقديم التظلم لأى جهة أخرى لاينتج آثاره القانونية ، لكننا نقترح - بسبب عدم إلمام بعض الموظفين بأحكام التظلم وإجراءاته - أن تبادر الجهة التى يقدم لها التظلم خطأ ، بتوجيه صاحب الشأن بتقديم التظلم للجنة التظلمات ، أو تحيل التظلم للجنة التظلمات فى الميعاد القانونى .

رابعاً - تشكيل لجنة التظلمات :

تشكل لجنة التظلمات بقرار من رئيس الجهة المختص وتتكون من ثلاثة من الموظفين على أن يكون مدير شئون الموظفين من بينهم ، ويرأس اللجنة أكبر أعضائها مرتبة ، كما يتولى مدير شئون الموظفين التحضير لاجتماعات اللجنة واستلام طلبات التظلم .

ولكن ماهو الحل إذا كان مدير شئون الموظفين أو أى من أعضاء لجنة التظلمات قد أعد تقريراً بدرجة غير مرضى عن أحد الموظفين ، فهل يجوز له الإشتراك فى لجنة التظلمات ؟

يرى الديوان العام للخدمة المدنية أنه " إذا كان الاستئناف يتعلق بأحد أعضاء اللجنة أو مدير شئون الموظفين فيستبدل بغيره مؤقتاً ، وكذلك فى حالة مناقشة حالة موظف رئيسه الذى أعد عنه التقرير أحد أعضاء اللجنة " ([1]) .

([1]) لائحة تقويم الأداء الوظيفى ، استفسارات حول تطبيق اللائحة ، استفسار رقم ٣٣ .

خامساً - قواعد عمل لجنة التظلمات :

تكون مداولات لجنة التظلمات سرية ، ويجوز لها مناقشة الرؤساء المعنيين ، كما يجوز لها مناقشة الموظفين المتظلمين .

ولكن ماهو الوضع إذا كان أحد الرؤساء المطلوب مناقشته أمام اللجنة أعلى مرتبة من رئيس اللجنة وأعضائها ؟

يرى الديوان العام للخدمة المدنية أنه " يجوز فى مثل هذه الحالة أن يشكل الوزير المختص أو رئيس الجهاز لجنة خاصة تكون مراتب أعضائها أعلى من مرتبة الموظف المراد مناقشته " (١) .

وكيف يكون التصرف إذا امتنع أحد الرؤساء المعنيين عن الحضور أمام اللجنة أو التعاون معها فى تزويدها بالمعلومات اللازمة ؟

يرى الديوان العام للخدمة المدنية أنه " فى هذه الحالة يعرض الموضوع على الرئيس الأعلى للجهاز ، وقراره نهائى فى هذا الجانب (٢) .

سادساً - ميعاد البت فى التظلم :

يجب أن تقوم لجنة التظلمات بفحص التظلم خلال شهرين على الأكثر من تاريخ تقديمه إليها ، فإذا لم تبت اللجنة فى موضوع التظلم خلال هذه الفترة يعرض الأمر على المسئول المختص ليتخذ القرار الذى يراه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهاء الفترة المحددة للجنة البت فى التظلم .

---

(١) لائحة تقويم الأداء الوظيفى ، استفسارات حول تطبيق اللائحة ، استفسار رقم ٣٤ .

(٢) لائحة تقويم الأداء الوظيفى ، استفسارات حول تطبيق اللائحة ، استفسار رقم ٣٥.

ولنا أن نتساءل عن الأثر القانونى الذى يترتب على مخالفة هذه المواعيد ، فما هو أثر مخالفة اللجنة للميعاد المحدد لها ؟

فى تقديرنا ، أن هذا الميعاد يعد ميعاداً تنظيمياً على اللجنة أن تراعيه ، لكن لايترتب علي مخالفته البطلان .

وماهو أثر مخالفة المسئول المختص لميعاد الخمسة عشر يوماً ؟

هذا الميعاد يعد أيضاً ميعاداً تنظيمياً ، ومن ثم لايترتب على مخالفته ، فى تقديرنا ، أى بطلان .

سابعاً – طبيعة القرار الصادر بالبت فى التظلم :

يكون قرار المسئول المختص بالبت فى التظلم نهائياً سواء كان ذلك بناءً على توصية لجنة التظلمات أو استخداماً لسلطته بنظر التظلم قبل خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهاء مدة الشهرين المقررة للجنة البت فى التظلم دون البت فيه .

وفى تقديرنا ، أن تفسير الفقرة (هـ) من المادة ٧/٣٦ من لائحة تقويم الأداء الوظيفى التى تقرر أن يكون قرار المسئول أو رئيس الجهاز المختص أو من يفوضه " نهائياً " يجب أن يكون على ضوء أحكام نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكى رقم ٥١ بتاريخ ١٤٠٢/٧/١٧ ، خصوصاً المادة الثامنة منه التى حددت اختصاصات الديوان . وبالتالى ، فإن المقصود بالنهائية – فى تقديرنا، وكاجتهاد شخصى يقال به لأول مرة – هو أن تكون نهائية من قبل السلطة الإدارية ، أى أنه يجوز إعادة النظر فيها مرة أخرى بواسطة السلطة القضائية إذا توافرت شروط الطعن فيها بالإلغاء أمام ديوان المظالم . وذلك على أساس أن الفصل فى التظلم الإدارى لايحول دون الطعن القضائى ، على ضوء

اعتبار ديوان المظالم جهة قضاء إدارى مستقلة ، ومن ثم يكون له النظر فى الطعون فى تقارير الأداء الوظيفى متى توافرت فيها شروط الطعن بالإلغاء وتم الإلتزام بقواعد واجراءات الطعن أمام الديوان الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم ١٩٠ لسنة ١٤٠٩ .

١٤٩ - نظرة عامة على الوضع فى دول مجلس التعاون الخليجى :

ولإلقاء نظرة شاملة على أحكام التظلم بدول مجلس التعاون الخليجى ، نلخص أهم هذه الأحكام فى الجدول التالى :

اسم الدولة	من له حق التظلم	ميعاد التظلم	سلطة البت في التظلم
الإمارات العربية المتحدة	من يحصل على تقدير "ضعيف"	٣٠ يوماً	الوزير المختص
سلطنة عمان	من يحصل على تقدير "ضعيف"	شهر	رئيس الوحدة الإدارية
الكويت	من يحصل على تقدير "ضعيف"	٢٠ يوماً	لجنة شئون الموظفين
المملكة العربية السعودية	من يحصل على تقدير "غير مرضى"	١٥ يوماً	لجنة التظلمات
قطر	-	-	-
البحرين	-	-	-

ومن الجدول السابق ، يتضح أن أنظمة الخدمة المدنية بدول مجلس التعاون الخليجى التى تجيز التظلم من تقارير الكفاية قد اتفقت جميعها على قصر حق التظلم على من يحصل على تقرير أداء أو تقرير كفاية بتقدير " ضعيف أو غير مرضى " فقط ، وبالتالى فلايجوز - وفقاً لها - التظلم لمن يحصل على تقرير بتقدير أعلى من ضعيف أو غير مرضى . وأن الجهة التى يقدم إليها التظلم تتمثل فى الوزير المختص أو رئيس الوحدة الإدراية فى كل من النظامين الإماراتى والعمانى ، وهى لجنة شئون الموظفين فى النظام الكويتى ، بينما هى لجنة مشكلة لهذا الغرض تسمى " لجنة التظلمات " فى النظام السعودى . أما من حيث ميعاد تقديم التظلم ، فقد حدد النظام السعودى أقصر مدة فى هذا الشأن وهى خمسة عشر يوماً من تاريخ إخطار الموظف بالتقرير ، وحددها النظام الكويتى بعشرين يوماً ، فى حين حددها النظام الإماراتى بثلاثين يوماً ، وحددها النظم العمانى بشهر من تاريخ إخطار الموظف .

وقد نصت المادة (٥) من اللائحة النموذجية الاسترشادية لتقويم الأداء الوظيفى فى الخدمة المدنية فى دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية على مايلى :

" للموظف الحاصل على تقرير (غير مرضى) حق التظلم إلى رئيس الجهاز خلال مدة شهر من إبلاغه بذلك " .

وبذلك تكون اللائحة قد قصرت حق التظلم على الموظف الذى يحصل على تقرير تقويم أداء وظيفى بدرجة " غير مرضى " فقط ، كما أنها قررت أن يكون التظلم إدارياً ولرئيس الجهاز وذلك خلال شهر من تاريخ إبلاغ الموظف بتقرير تقويم أدائه .

ولنا على مضمون نص المادة الخامسة ملاحظتين ، هما :

الملاحظة الأولى :

قصر حق التظلم على من يحصل على تقرير بدرجة "غير مرضى" فقط ، أى أن الموظف الذى يحصل على تقرير بدرجة جيد جداً أو جيد أو مرضى ، لايجوز له التظلم ، وهو أمر لانوافق عليه ، ولانحبذه : لأن الموظف الكفء أولى بالرعاية - فى تقديرنا - من الموظف غير المرضى ، كما أن الأمر يتعلق بتصحيح خطأ فى تطبيق القانون مما يتطلب فتح باب التظلم لكل موظف يقدر أن لديه أسباباً قانونية للتظلم من تقرير تقويم أدائه ، بغض النظر عن الدرجة التى حصل عليها فى التقرير ، مما يحقق العدالة بالنسبة لكل الموظفين .

الملاحظة الثانية :

لئن كانت مدة الشهر التى حددتها المادة الخامسة من اللائحة النموذجية لتقويم الأداء الوظيفى فى الخدمة المدنية فى دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية ، بحيث تقرر حق التظلم الإدارى من تقرير تقويم الأداء الوظيفى لكل الموظفين فضلاً عن إمكانية الطعن القضائى ، بضوابط معينة .

الفصل السادس

آثار تقارير الكفاية

١٥٠ - اختلاف الرأى حول ترتيب آثار لتقارير الكفاية :

اختلف الرأى حول ترتيب آثار قانونية أو نظامية على تقارير تقويم الأداء الوظيفى أو تقارير الكفاية ، فذهب البعض إلى المناداة بعدم ترتيب أى أثر قانونى على التقارير ، بينما يذهب الرأى الراجح - والمأخوذ به تشريعاً وعملاً - إلى ترتيب آثار معينة على التقارير ، وهى آثار تتعلق بشئون الموظف الوظيفية .

إذن ظهر رأيان فى هذا الشأن ، هما [1] :

١٥١ - الرأى الأول - استبعاد أى أثر لتقارير الكفاية :

ينادى هذا الرأى بعدم ترتيب أى أثر على تقارير الأداء الوظيفى وذلك على أساس أن ترتيب أى أثر على تقدير الكفاية سيؤثر على القائم بعملية التقدير أو التقويم مما قد يبعدها عن الموضوعية ويخضعها للعاطفة والإعتبارات الشخصية ، الأمر الذى يؤدى إلى أن يصبح معه هذا النظام أداة إفساد للإدارة ووسيلة غير عادلة بالنسبة للموظفين .

---

[1] راجع :

- الدكتور حمدى أمين عبدالهادى ، رسالته سابق الإشارة إليها ، صفحة ٥٨٩ ومابعدها .
- الدكتور سليمان الطماوى ، مبادئ الإدارة العامة ، سابق الإشارة إليه ، صفحة ٤٩١ ومابعدها .

فقد تؤدى القسوة أو الرغبة فى الإنتقام إلى تشدد الرئيس الإدارى عند تقرير كفاية بعض موظفيه ، مما يمكن أن يؤدى به إلى خفض مستوى كفايتهم ، رغبة فى الحط من شأنهم أو تفويت الفرصة عليهم فى الترقية بالإختيار على أساس الجدارة أو عدم الحصول على علاوة أو مكافأة أو شغل منصب قيادى .

ومن ناحية أخرى ، قد تؤدى الشفقة على بعض الموظفين والخوف من تحمل مسئولية عدم ترقيتهم أو عدم منحهم علاوات أو مكافآت إلى التغاضى عن ضعف مستواهم وتقدير كفايتهم بما يخالف الحقيقة ، تجنباً للآثار الضارة لانخفاض مستوى كفايتهم .

كما قد تؤدى الصداقة أو المصلحة إلى محاباة بعض الموظفين وإعطائهم تقديرات تخالف حقيقة المستوى الحقيقى لكفايتهم .

لكل ماسبق ، نادى البعض بعدم ترتيب أى أثر قانونى لتقدير الكفاية ، والإكتفاء بالإسترشاد بها فى بعض الشئون الوظيفية ، دون أن تكون لها أية آثار سلبية أو إيجابية من الناحية القانونية .

ونحن وإن كنا لاننفى إمكانية التأثر لسبب أو لآخر عند وضع تقرير أداء بعض الموظفين مما قد يفسد الإدارة ويلحق الضرر والظلم بالموظفين ، إلا أن ذلك لايعنى تجريد تقدير الكفاية من أى أثر له على الشئون الوظيفية ، فتقدير الكفاية يجب أن يلعب دوراً مؤثراً فى الشئون الوظيفية ، بشرط أن تحاط العملية بالضمانات القانونية والفعلية التى تجعلها تحقق الهدف منها ، ومن ثم تغدو أداة لإصلاح الإدارة ووسيلة لرفع مستوى الأداء بالنسبة للموظفين العموميين .

ومن ثم فإننا نرى ضرورة ترتيب آثار قانونية معينة على تقارير تقويم الأداء الوظيفى التى يجب أن تتم بعدالة وموضوعية ، بحيث يكافأ الموظف الكفء النشط ، وتتاح الفرصة لرفع مستوى الموظف غير الكفء ، وذلك بتدريبه أو نقله أو إسناد عمل آخر له ، لأن الوظيفة العامة خدمة ، وليست شكلاً من أشكال المعونة الإجتماعية أو الضمان الإجتماعى .

١٥٢ - الرأى الثانى - ترتيب آثار على تقارير الكفاية :

يذهب الرأى السائد - فقهاً وتشريعاً - إلى ترتيب آثار قانونية معينة على تقدير الكفاية ، فالكفاية ليست شرطاً لتولى الوظائف العامة فقط ، بل يجب أن تكون شرطاً للإستمرار فى الوظيفة العامة . ولن تتقدم الإدارة وتحقق الأهداف المرجوة منها ، إلا بتوافر الكفاية فى موظفيها ، فالموظف العام هو أداة الإدارة لتحقيق أهدافها بفاعلية وفى أقل وقت ممكن وبأقل نفقة ممكنة . ولن تصلح الإدارة إلا إذا ارتفع مستوى أداء موظفيها ، ولن يتحقق ذلك إلا بمتابعة نشاطهم دورياً ، والعمل على رفع مستوى كفايتهم ، وذلك فضلاً عن أن أحد أهداف نظام قياس الأداء إنما يتمثل فى توفير معلومات أساسية عن الأداء يمكن أن يستخدمها الأفراد فى تغيير سلوكهم ([1]) .

وغنى عن البيان أنه لايمكن إثبات الكفاية الوظيفية عن طريق الإمتحانات الدورية أو عن طرق ثبوت عدم اقتراف الموظف مايوجب مجازاته تأديبيا . وذلك على أساس أن الكفاية الوظيفية تعتبر حالة مستمرة ، وهى تقوم على عناصر عديدة كالمواظبة وحسن المعاملة والتعاون والإنتاج والدقة والتيقظ وحسن

([1]) فرانك لاندى ، ترجمة الدكتور ربحى الحسن ، صفحة ٢٣٨ .

التصرف ، وهى أمور لاعلاقة لها بالمجازاة أو عدم المجازاة التأديبية (١) .

ومن ثمَّ ترتب قوانين التوظف المختلفة آثاراً قانونية معينة على نتائج تقدير الكفاية ، سواء بالنسبة لتثبيت تعيينهم بعد قضاء فترة الإختبار أو التجربة ، أو بالنسبة لاستمرارهم فى وظائفهم ، أو بالنسبة للترقية بالإختيار أو بالنسبة لمنح العلاوات والمكافآت التشجيعية .

فلاشك أن الإدارة فى حاجة ماسة للبيانات التى ترد فى تقارير الكفاية ، لتستفيد منها فى مختلف الشئون الوظيفية وتشمل الإستخدامات الإدارية لبيانات الأداء معظم المناسبات التى تتضمن اتخاذ قرارات عن الموظفين . وقد تتعلق هذه القرارات بالترقية أو النقل ، أو المهام التدريبية أو زيادة الراتب ، تستمر الحاجة إلى استخدام بيانات الأداء فى اتخاذ القرارات الإدارية طالما أن الإدارة قادرة على تحديد مستوى أو نمط أداء مرغوب فيه بدرجة أكبر من مستوى أو نمط أداء آخر" (٢) .

١٥٣ - رأينـــا :

نرى ضرورة ترتيب آثار قانونية على تقارير تقويم الأداء الوظيفى لأن العكس يمكن أن يؤدى إلى عدم الإهتمام ومن ثم عدم الجدية وعدم الدقة عند القيام بتقدير الكفاية . إلا أنه يشترط - فى رأينا - لترتيب آثار قانونية عليها : توافر الموضوعية عند التقدير ، وعلى ألا يؤثر ذلك على مرتب الموظف وعلاواته إلا فى أضيق الحدود لأن المساس بمالية الموظف سينعكس فى النهاية

---

(١) الدكتور بكر القبانى ، القانون الإدارى ، ١٩٨٧ ، صفحتى ٦٠١ ، ٦٠٢ .

(٢) فرانك لاندى ، ترجمة الدكتور ربحى الحسن ، صفحة ٣٠٦ .

على أسرته ويقلل دخله ، وهو أمر نرى استبعاده أو على الأقل عدم الأخذ به إلا بعد إتاحة فرصة حقيقية ليتمكن الموظف من تحسين مستوى أدائه ، وذلك بـالعمل على تدريبه مما يمكنه من تفادى ضعف مستوى أدائه مستقبلاً .

ولئن كان الإتجاه السائد فى قوانين أوأنظمة التوظف المعاصرة هـو ترتيـب آثار قانونية على تقارير الكفاية ، سواء كانت هذه الآثـار إيجابيـة أو سـلبية إلا أن مضمون هذه الآثار يختلف من قانون لآخر . ومن ثم فإننا سنبين هـذه الآثـار فـى الأنظمة محل الدراسة المقارنة أولاً ، على أن يعقـب ذلـك بيـان هـذه الآثـار فـى أنظمة الخدمة المدنية فى دول مجلس التعاون الخليجـى ، فنقسـم هـذا الفصـل إلـى مبحثين ، هما :

المبحث الأول – الآثار القانونية لتقارير الكفاية .

المبحث الثانى – الآثار القانونية لتقارير الكفاية فـى أنظمـة دول مجلـس التعـاون الخليجى .

المبحث الأول

الأثار القانونية لتقارير الكفاية فى القانون المقارن

١٥٤ - تمهـيد :

اتجهت أنظمة الخدمة المدنية المعاصرة إلى ترتيب أثار قانونية على تقارير تقويم الأداء الوظيفى ، ولكن هذه الآثـار تختلـف مـن نظـام لآخـر ، وذلـك حسـب ظروف كل دولة وأوضاع الوظيفة العامة بها . وسنعرض تباعـاً للآثار القانونيـة أو النظامية للتقارير فى الأنظمة محل الدراسة المقارنة ، وذلك كمايلى :

١٥٥ - فى الولايات المتحدة الأمريكية :

يرتب القانون الأمريكى آثاراً قانونية معينة على تقـارير الكفايـة (١) ، ففـى ظل النظام الموحد لتقارير الكفايـة - والـذى عمـل بـه فـى أعقـاب صـدور قـانون ترتيب الوظائف سنة ١٩٢٣ - كانت علاوات الموظفين الإتحاديين وترقياتهم تتـم علـى أسـاس تقـارير الكفايـة الموضوعـة عنهم . كذلـك كـان يتم خفـض مرتـب الموظف الذى يحصل على تقريـر كفايـة بتقدير متوسط إذا كـان يتقـاضى مرتبـاً يتجاوز متوسط مربوط الدرجة ، كما كانت تخفض درجة الموظف الذى يحصـل

---

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع :

- الدكتور زكى محمود هاشم ، راسته سابق الإشارة إليها ، ص ٤٨ .
- ريبا ، مقالة سابق الإشارة إليه ، صفحة ٥٤٠ ومابعدها .
- توربى ، مؤلفه سابق الإشارة إليه ، صفحة ١١٥ ومابعدها .

على تقرير بتقدير مرضى ، كما كان يجوز فصله من الوظيفة ، وذلك فضلاً عن مراعاة تقدير الكفاية عند الإستغناء عن بعض الموظفين .

وقد أوصت لجنة هوفر - المشكلة للنظرفى اصلاح الإدارة فى الولايات المتحدة الأمريكية سنة ١٩٤٩ - بعدم الإعتماد على تقارير الكفاية كأساس للزيادة الدورية للمرتبات ، أو اتخاذها أساسا للإستغناء عن خدمة بعض الموظفين لخفض القوى العاملة أو كأساس للفصل .

إلا أن هذه التوصية لم يؤخذ بها فى النهاية ، وصدر قانون تقدير الكفاية سنة ١٩٥٠ مقرراً الإعتماد على تقارير الكفاية فى كثير من الشئون الوظيفية كالمكافآت والترقيات والجزاءات .

وهكذا يرتب المشرع الأمريكى آثاراًايجابية وسلبية على تقارير الكفاية ، سواء فى ظل النظام الموحد لتقارير الكفاية ، أو فى ظل تعدد نظم تقارير الكفاية .

١٥٦ - تمهيد :

يرتب المشرع الفرنسى آثاراً قانونية معينة على تقارير الكفاية (١) ، ولكن هذه الآثار يقتصر مفعولها - بطبيعة الحال - على السنة التى وضع عنها التقرير ويجب إلا يتعداها لسنوات أخرى .

فللتقارير تأثير هام وكبير على التدرج الوظيفى للموظف العام ، وكان

---

(١) بلانتى ، مؤلفه السابق الإشارة إليه ، صفحة ٧٤٠ ومابعدها .

تحديد كفاية الموظف العام محل اهتمام دائماً ، لأنها تعد شرطاً للبقاء فى الوظيفة ، ويجب أيضاً أن تكون شرطاً للترقية (1) .

وفضلاً عن الآثار المترتبة على تقارير الكفاية بنصوص قانونية محددة ، يشير الفقه إلى آثار آخرى يحدثها تقدير الكفاية بالرغم من عدم تطرق النصوص القانونية إليها ، مثال ذلك النقل والفصل من الخدمة .

فبالرغم من عدم ربط المشرع الفرنسى بين درجة الكفاية وبين النقل ، إلا أن سياسة نقل الموظفين تضع فى الإعتبار الدرجة الحاصل عليها الموظف عند نقله ، سواء كان النقل لوظيفة أكثر أهمية أو أكثر من حيث المزايا (2) .

كما أن المشرع الفرنسى كان قد ربط بين درجة الكفاية والفصل من الخدمة فى قانون ٣ سبتمبر سنة ١٩٤٧ بشأن فصل الموظفين بسبب إلغاء الوظائف ، ثم ألغى هذا القانون سنة ١٩٥٣ . إلا أنه ليس من المتصور ألا تلعب درجة الكفاية دوراً هاماً عند الفصل لعدم الكفاية الوظيفية ، فإن كان المشرع الفرنسى لم يقم هذه العلاقة إلا أن القضاء قد أقام هذه العلاقة ، فقضى بأن تؤخذ درجة الكفاية فى الإعتبارعند اتخاذ قرار فصل الموظف لعدم الكفاية الوظيفية(3).

---

(1) G. THUILLIER : Une Histoire De La Notation Administrative, Revue Administrative, 1974, p. 228.

(2) راجع :

- Institute international des sciences administrative : Les techniques de promotion au merite des fonctionnaires et principalement la notation, Table ronde d'OPATIJA, 1925 Juin 1957, p. 7.

(3) THIERY, Hubert : La notation des fonctionnaires, 1954, p. 85 .

ويمكن القول ،بصفة عامة ، أنه يوجد ارتباط وثيق بين تقارير الكفاية والقرارات المتعلقة بالشئون الوظيفية للموظف ، وأن هذا الربط يجب أن يتم فى كل حالة يمكن أن يلعب فيها تقدير الكفاية دوراً ، كما هو الشأن فى حالة انتقال الموظف إلى كادرأعلى أو إعادته إلى الخدمة فى وظيفته السابقة " (١) .

فما هى الآثار القانونية التى يرتبها التشريع الفرنسى على تقارير الكفاية ؟

ربط المشرع الفرنسى فى قانون الوظيفة العامة لسنة ١٩٥٩ بين تقدير الكفاية والترقية ، سواء كانت الترقية من المرتبة أو من الدرجة أو من الفئة وذلك كما يلى (٢) :

١) الترقية من المرتبة L'avancement d'echelon

لايترتب على هذه الترقية تغيير فى الوظيفة ، بل تؤدى إلى آثار مالية تتمثل فى الزيادة فى مرتب الموظف المرقى .

ووفقاً لنص المادة ٤٧ من قانون ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ بشأن الوظيفة العامة ، يعتد فى هذه الترقية بكل من الأقدمية ودرجة الكفاية ، ومن ثم يكون لدرجة الكفاية تأثير قانونى مباشر فى استحقاق الموظف للترقية إلى مرتبة أعلى . حيث يؤدى تقرير الكفاية إلى التأثير فى متوسط المدة البينية المتطلبة للترقية من مرتبة لأخرى ، فيزيد أو يقل حسب درجة الكفاية .

---

(١) الدكتور فاروق عبدالبر ، رسالته سابق الإشارة إليها ، صفحة ١٧٩ .

(٢) لمزيد من التفاصيل ، راجع :

- GREGOIR, Roger : La fonction publique, 1954, p. 242 et s.
  LABY, S. La notation et l'avancement des fonctionnaires, Rivue pratique de droit social, 1966, p. 125 et s.

٢) **الترقية من الدرجة L'avancement de Grade**

تعد الترقية من الدرجة أهم من الترقية من المرتبة حيث لاتؤدى فقط إلى زيادة مرتب الموظف المرقى ، بل تعنى الترقية لوظيفة أعلى .

ولئن كانت هذه الترقية تتم بالإختيار ، إلا أن سلطة الإدارة فى الترقية بالإختيار ليست مطلقة أو تحكمية ، بل تخضع لمعايير موضوعية - فوفقاً للمادة ١٥ من مرسوم قانون١٤ فبراير سنة ١٩٥٩ تكون الترقية للدرجة الأعلى للموظفين المقيدين فى قائمة الترقية Tableau d'avancement وهى قائمة توضع سنوياً ، بعد استشارة اللجنة المشتركة أو اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء ، وذلك على أساس " القيمة الوظيفية للموظف " و " درجة الكفاية " الحاصل عليها . ومن ثم تؤدى درجة كفاية الموظف دورها فى ترقية الموظف من درجة لدرجة أعلى منها .

فلئن كانت قوائم الترقية تعد بواسطة الإدارة إلا أن الإدارة تلتزم بأن تؤخذ فى الإعتبار - عند إعدادها - كلا من درجة كفاية الموظف والإقتراحات المسببة المقدمة من رئيس المرفق (١) .

٣) **الترقية من الفئة L'avancement de classe**

وفقاً لأنظمة بعض الهيئات الإدارية ، تقسم الوظائف فيها إلى درجات Grades ، وتقسم الدرجات إلى فئات Classes ، ثم تقسم الفئات إلى مراتب "Echelons" .

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع مؤلف دى لوبادير ، مطول القانون الإدارى ، الجزء الثانى ، ١٩٨٦ ، صفحة ٧٤ .

ومن ثم تكون الترقية فى هذه الهيئات إما إلى درجات أو إلى مراتب ووفقا للضوابط السابقة أو تكون الترقية إلى فئات .

ويترتب على الترقية إلى فئة أعلى ، زيادة معينة فى مرتب الموظف المرقى ، وتتم هذه الترقية بالإختيار من قائمة الترقية المعدة سلفاً ، وبذات الضوابط التى تتم بها الترقية من الدرجة ، ومن ثم يعتد بدرجة كفاية الموظف عند ترقيته إلى فئة أعلى ([١]) .

١٥٧ - تمهيد :

يقرر التشريع المغربى آثاراً مشابهة لتلك التى يقررها التشريع الفرنسى ، حيث تتم الترقية من طبقة إلى طبقة على أساس كل من الأقدمية وتقارير الكفاية ([٢]) . كما يتم ادراج اسم الموظف فى قائمة الترقيات بناءً على تقرير كفايته بالإضافة للإقتراحات المسببة لرؤساء المصالح ([٣]) . ويجيز التشريع المغربى إحالة الموظف للتقاعد أو إعفائه من الخدمة بسبب عدم الكفاية المهنية([٤]).

([١]) راجع :

- AUBY (Jean Maric), DUCOS ADER, (Robest): Droit administratif, 1973, p. 107.

([٢]) أنظر ، الفصل رقم ٣٠ من الظهير الشريف رقم (١-٥٨-٨) بتاريخ ٢٤ فبراير سنة ١٩٥٨ بشأن النظام الأساسى العام للوظيفة العامة .

([٣]) أظر الفصل رقم ٣٤ من النظام الأساسى العام للوظيفة العمومية .

([٤]) أنظر الفصل رقم ٨١ من النظام الأساسى العام للوظيفة العمومية .

١٥٧ - فى تونـــس :

يأخذ التشريع التونسى بأحكام قريبة من أحكام التشريع المغربى ، حيث تتم الترقية من رتبة إلى رتبة ، أو من درجـة إلـى درجـة ، حسـب الأقدميـة والكفـاءة التى يعتد بالنسبة لهـا بتقـارير الكفايـة . ولاتتـم الترقيـة إلا لمـن وضـع اسـمه فـى جدول الترقية ، على أن يراعى عند اعداد جدول الترقيـة تقـارير كفايـة الموظـف خصوصـاً التقديـرات الرقميـة التـى حصـل عليهـا الموظـف خـلال سـنة الترقيـة والسنوات الثلاث السابقة ([١]) .

١٥٩ - فى الجزائر :

تتم ترقية الموظف من درجة إلى درجة على أساس كل من الأقدمية وتقاير الكفاية (التقدير الرقمى والتقدير العام) بشرط أن يكون اسم الموظـف مسـجلاً فـى قائمة الترقية التى تعدها الإدارة فى كل عام ([٢]) .

١٦٠ - فى السودان :

يؤدى ضعف الأداء إلى الفصل من الخدمة ، حيث تنص المـادة ٥٠/٤ مـن لائحة الخدمة المدنية على فصل الموظف أو العامل الذى يكون أداؤه ضعيفاً ، إذا

([١]) راجع الفصول من ٢٥-٢٨ من القانون الأساسى العام لأعوان الدولة رقم ١٢ لسنة ١٩٦٨ .

([٢]) أنظر نص المادة ٤٥ من الأمر رقم ٦٦-١٣٣ بتاريخ ٢ يونيو سنة ١٩٦٦ الخاص بالقانون الأساسى العام للوظيفة العمومية .

كتب عنه تقريران متتاليان يؤكدان أن أداءه غير مرض ، على أن يكون كاتب كل تقرير مختلف عن الآخر .

ومن ناحية أخرى ، يعتد بتقارير الأداء عند ترقية الموظف ، حيث تنص المادة ٤٦ من لائحة الخدمة المدنية على مايلى :

" يتم الإختيار على أساس الجدارة ، ويكون التقييم للإختيار بإعطاء الوزن الأكبر للأداء يليه المؤهل العلمى المناسب للوظيفة المعنية ثم الأقدمية حسب نسب الدرجات الآتية :

أ) ٧٠٪ للأداء .

ب) ٢٠٪ للمؤهلات العلمية المناسبة للوظيفة المعنية ، فى حالة الموظفين ، وفى حالة العمال ، تراعي الشهادات الفنية والصناعية والمهنية .

جـ) ١٠٪ للأقدمية " .

أما إذا حصل الموظف " خلال سنة، على تقريرين نهائيين بدرجة ضعيف، فيجب عرض أمره على وكيل الوزارة ليوقع عليه إحدى العقوبات المنصوص عليها فى المادة ٦٠ من المرسوم الخاص بنظام الخدمة المدنية ، وهى (١) :

---

(١) تنص المادة ١٧ على ما يلى :

" الموظف الذى يحصل خلال سنة على تقريرين نهائيين بأنه ضعيف يعرض أمره على وكيل الوزارة للنظر فى توقيع أى من العقوبات المنصوص عليها فى المادة (٦٠) عدا عقوبة الفصل من الخدمة فلايكون توقيعها عليه إلا بموافقة الوزير ويجوز لمن وقعت عليه عقوبة الفصل أن يتظلم للوزير خلال خمسة عشر يوماً من إبلاغه بذلك . فإذا حصل الموظف على تقرير ثالث بأنه ضعيف خلال سنة من حصوله على التقرير السابق اعتبر مفصولاً من الخدمة من تاريخ اعتبار هذا التقرير نهائياً .

١- الإنذار .

٢- الخصم من المرتب لمدة لاتزيد على خمسة عشر يوماً ولاتجاوز تسعين يوماً خلال اثنى عشر شهراً .

٣- تخفيض المرتب الشهرى بمقدار الربع لمدة لاتقل عن ثلاثة أشهر ولاتجاوز اثنى عشر شهراً عن المخالفة الواحدة .

٤- خفض الدرجة إلى الدرجة الأولى مباشرة ويحدد القرار الصادر بتوقيع العقوبة الأقدمية فى هذه الدرجة ومرتب الموظف فيها .

ويجوز توقيع عقوبة الفصل على الموظف الحاصل على تقريرين نهائيين بدرجة ضعيف خلال سنة ، بقرار من الوزير ، فإذا حصل نفس الموظف على تقرير ثالث بتقدير ضعيف خلال سنة من التقرير السابق بدرجة ضعيف ، اعتبر الموظف مفصولاً من الخدمة من تاريخ اعتبار التقرير الثالث نهائياً .

١٦١ - فى مصـــر :

درج المشرع المصرى على ترتيب آثار هامة على تقارير الكفاية تؤثر فى شئون الموظف الوظيفية . ولئن اختلفت هذه الآثار من قانون لآخر ، إلا أن قوانين التوظف المصرية المتعاقبة قد أخذت جميعاً بمبدأ ترتيب آثار قانونية على تقارير الكفاية ، مع اختلاف فى التفاصيل .

ويحدد القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ آثار تقارير الكفاية كمايلى :

١) **الترقية بالإختيار :**

وفقاً لنص المادة السابعة والثلاثين من القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة ، تكون الترقية – فى غير الوظائف العليا – بالإختيار فى حدود النسب الواردة بالجدول رقم (١) المرفق بالقانون (١) . ويشترط فى الترقية بالإختيار أن يكون العامل حاصلاً على مرتبة ممتاز فى تقرير الكفاية عن السنتين الأخيرتين ، ويفضل من حصل على مرتبة ممتاز فى السنة السابقة عليهما مباشرة (٢) ، وذلك مع التقيد بالأقدمية فى ذات مرتبة الكفاية .

ومن ثم تلعب تقارير الكفاية دوراً مؤثراً فى مجالالترقية بالإختيار ، ويلاحظ أن تأثر هذا الدور يزداد بارتفاع مستوى الدرجة الوظيفية التى يشغلها الموظف كلما ازداد أثر تقارير الكفاية كشرط للترقية بالإختيار (٣) .

---

(١) حدد القانون نسبة الترقية بالإختيار فى درجات الوظائف غير العليا كالآتى : الأولى ١٠٠٪ ، الثانية ٥٠٪ ، الثالثة ٢٥٥ ، الربعة ٢٠٪ والخامسة ١٠٪ .

(٢) تقرر المادة ٢٨ من القانون ، معدلة بالقانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٩٢ ، أن يكون تقدير الكفاية بمرتبة : ممتاز أو جيد جداً أو جيد ، أو متوسط أو ضعيف .

(٣) وفقاً لنص المادة ٣٧ المعدل بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ بتاريخ أول أغسطس سنة ١٩٨٣ ، تكون الترقية لوظائف الدرجتين الممتازة والعالية بالإختيار ، وذلك على أساس بيانات تقييم الأداء وما ورد بملفات خدمتهم من عناصر الإمتياز .

وقد أصبحت " بيانات تقييم الأداء " بمثابة تقارير كفاية ، وتأخذ حكمها ، بعد تعديلات القانن رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ .

٢) **منح العلاوة التشجيعية :**

وفقاً لنص المادة الثانية والخمسين ([1]) ، يعتبر حصول الموظف على تقرير كفاية بمرتبة ممتاز عن العاملين الأخيرين أحد الشروط التى يمكن بتوافرها منح الموظف أو العامل علاوة تشجيعية تعادل العلاوات الدورية المقررة حتى ولو كان قد تجاوز الأجر المقرر للوظيفة .

٣) **منح شهادة تقدير :**

طبقاً لنص المادة الحادية والثلاثين من القانون يمنح العاملون الذين حصلوا على مرتبة ممتاز فى تقارير الكفاية شهادات تقدير من السلطة المختصة ، وتعلن أسماؤهم فى لوحة مخصصة لذلك .

([1]) تنص المادة ٥٢ على مايلى :

" يجوز للسلطة المختصة منح العامل (الموظف) علاوة تشجيعية تعادل العلاوات الدورية المقررة حتى ولو كان قد تجاوز نهية الأجر المقرر للوظيفة ، وذلك طبقاً للإوضاع التى تقررها بمراعاة ما يأتى :

١- أن تكون كفاية العامل (الموظف) قد حددت بمرتبة ممتاز عن العاملين الأخيرين ، وأن يكون قد بذل جهداً خاصاً أو حقق اقتصاداً فى النفقات أو رفعاً لمستوى الأداء .

٢- ألا يمنح العامل (الموظف) هذه العلاوة أكثر من مرة كل سنتين .

٣- ألا يزيد عدد العاملين (الموظفين) الذين يمنحون هذه العلاوة فى سنة واحدة على ١٠٪ من عدد العاملين فى وظائف كل درجة من كل مجموعة نوعية على حدة ولايمنع منح هذه العلاوة من استحقاق العلاوة الدورية فى موعدها " .

ووفقاً لتعديلات القانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ ، أضيفت الفقرة التالية " فإذا كان عدد العاملين فى تلك الوظائف أقل من عشرة تمنح العلاوة لواحد منهم " .

ويقصد بتقرير هذا الأثر ، رفع الروح المعنوية وبث روح المنافسة بين الموظفين ، فهو تشجيع للممتازين منهم وإبراز لهم ، من ناحية ، وحث للآخرين للعمل على تحسين مستوى أدائهم مما يؤدى إلى رفع مستوى كفايتهم ، من ناحية أخرى .

٤) الحرمان من نصف مقدار العلاوة الدورية ومن الترقية :

وفقاً لنص المادة الرابعة والثلاثين من القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة ، يحرم الموظف المقدم عنه تقرير سنوى بمرتبة ضعيف من نصف مقدار العلاوة الدورية ومن الترقية فى السنة التالية المقدم عنها التقرير .

ويلاحظ أن الحرمان من العلاوة الدورية إنما يطبق – من الناحية العملية – على كل الموظفين الذين حصلوا على تقرير كفاية بمرتبة ضعيف . أما الحرمان من الترقية فإنه لايطبق – من الناحية العملية – إلا على الموظفين الذين حصلوا على تقرير كفاية بمرتبة ضعيف وكانوا مستحقين للترقية فى السنة التاليى للسنة المقدم عنها التقرير . ومن ثم يمكن أن يحصل أحد الموظفين على تقرير كفاية بمرتبة ضعيف ولايؤثر ذلك على ترقيته وذلك إذا كان قد استحق هذه الترقية بعد السنة التالية للسنة المقدم عنها التقرير ، وهو أمر يخل – فى نظرنا – بمبدأ المساواة الذى يجب أن يطبق فى كافة الشئون الوظيفية .

ومن ثم فإننا نقترح تعديل نص المادة الرابعة والثلاثين من قانون العاملين المدنيين بالدولة بمصر ليصبح على النحو التالى :

" يحرم العامل المقدم عنه تقرير سنوى بمرتبة ضعيف من نصف مقدار العلاوة الدورية فى السنة التالية للسنة المقدم عنها التقرير ويحرم من الترقية لمدة سنة " .

كما نرى الإبقاء على الضمانة الاردة بالقانون الحالى وهى ألا يترتب الأثر المتمثل فى الحرمان من نصف العلاوة الدورية ومن الترقية ، إذا ما تراخى وضع التقرير عن الميعاد الذى يتعين وضعه فيه .

٥) النقل لوظيفة أخرى أو الفصل من الخدمة :

تنص المادة الخامسة والثلاثين من القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة ، بعد تعديلها بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ ، على مايلى :

" يعرض أمر العامل (الموظف) الذى يقدم عنه تقريران سنويان متتاليان بمرتبة ضعيف على لجنة شئون العاملين فإذا تبين لها من فحص حالته أنه أكثر ملاءمة للقيام بوظيفة أخرى فى نفس درجة وظيفته قررت نقلها إليها .

أما إذا تبين للجنة أنه غير صالح للعمل فى أية وظيفة من نفس درجة وظيفته بطريقة مرضية اقترحت فصله من الخدمة مع حفظ حقه فى المعاش أو المكافأة ، أو منحه إجازة .

وترفع اللجنة تقريرها للسلطة المختصة لاعتماده ، فإذا لم تعتمده أعادته للجنة مع تحديد الوظيفة التى ينقل إليها علامل . فإذا كان التقرير التالى مباشرة بمرتبة ضعيف يفصل العامل من الخدمة فى اليوم التالى لاعتباره نهائياً ، مع حفظ حقه فى المعاش أو المكافأة .

وقد أضاف القانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ فقرة جديدة خاصة بشاغلى **الوظائف العليا ، نصها كالتالى :**

" ويجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء منح العاملين (الموظفين) شاغلى الوظائف العليا إجازة إذا ثبت من واقع بيانات تقييم أدائهم المودعة بملفات خدمتهم

أن أداءهم لأعمال وظائفهم أقل من المستوى المطلوب وذلك بناءً على توصية لجنة تشكل برئاسة الوزير المختص أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة ، بحسب الأحوال وعضوية اثنين من العاملين بالوزارة أو المحافظة أو الهيئة ممن يسبقون العامل المقترح منحه إجازة فى أقدمية الوظيفة ، فإذا لم يوجد بالوحدة إثنان يسبقان العامل فى أقدمية الوظيفة اكتفى برأى الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة .

ويلاحظ أن فصل الموظف يكون وجوبياً فى حالة الحصول على ثلاثة تقارير متتالية بمرتبة ضعيف ، بينما يكون الفصل سلطة تقديرية إذا حصل الموظف على تقريرين متتاليين بمرتبة ضعيف بحيث يتم الإختيار بين الفصل وبين منحه إجازة ، وبين النقل لوظيفة أخرى إذا تبين من فحص حالته أنه أكثر ملائمة للقيام بها .

كذلك يلاحظ أن المشرع المصرى قد حرص فى قوانين التوظف المتعاقبة على النص صراحة على حفظ حق الموظف فى المعاش أو المكافأة إذا فصل بسبب ضعف الكفاية . وهو أمر يستحق التنويه والتقدير لأهمية ذلك للموظف ولأسرته من ناحية ، ولاتفاقه مع متطلبات العدالة ، من ناحية أخرى .

٦) إعادة التعيين :

أجاز القانون – فى المادة ٢٣ منه – إعادة تعيين الموظف ، وذلك بشرطين :

الشرط الأول :

أن تتوافر فيمن يريد إعادة تعيينه الشروط المطلوبة لشغل الوظيفة المطلوب إعادة تعيينه فيها .

الشرط الثانى :

ألا يكون تقرير الكفاية الأخير المقدم عنه فى وظيفته السابقة بتقدير " ضعيف " .

نلفت النظر إلى أن المادة ١٦ من القانون رقم ١١ لسنة ١٩٨٣ بإصدار قانون الهجرة ورعاية المصريين بالخارج تنص على مايلى :

" مع مراعاة أحكام قرار رئيس الجمهورية بالقانن رقم ٧٣ لسنة ١٩٧١ فى شأن معاملة المهاجرين من العاملين الذين يعودون للوطن ، تكون إعادة تعيين العامل الذى كان يعمل فى الحكومة أو فى إحدى وحدات الحكم المحلى أو الهيئات العامة أو القطاع العام الذى قبلت استقالته بقصد الهجرة الدائمة وهاجر إلى الخارج إذا عاد إلى الوطن خلال سنتين من تاريخ قبول استقالته بالجهة التى كان يعمل بها قبل هجرته متى قدم طلباً بذلك خلال ثلاثة أشهر من تاريخ عودته النهائية ، وتكون إعادة تعيين العاملفى الوظيفة السابقة التى كان يشغلها إذا كانت خالية أو فى وظيفة أخرى مماثلة .

ويجوز إعادة تعيين من جاوزت هجرته مدة السنتين المشار إليهما فى الفقرة السابقة متى توافرت فيه اشتراطات شغل الوظيفة ، ويعفى فى هذه الحالة من اجراءات الإمتحان او المسابقة المتطلبة فى شغل الوظيفة " .

وهكذا رأينا القانون المصرى يرتب آثاراً قانونية هامة على تقارير الكفاية ، سواء فى مجال الترقية بالإختيار أو منح العلاوة التشجيعية ، أو منح شهادات التقدير أو الحرمان من نصف مقدار العلاوة الدورية أو الحرمان من الترقية أو النقل لوظيفة أخرى ، أو الفصل من الخدمة ، أو إعادة التعيين فى الوظيفة .

١٦٢ - فى المملكة الأردنية الهاشمية :

وفقاً لنظـام الخدمـة المدنيـة القديـم بـالأردن رقـم ٢٣ لسـنة ١٩٦٦ ، كـانت تقارير الكفاية تؤثر فى مجالات عدة : بعضها يكون التـأثير فيـه إيجابيـا كالترقيـة العادية والترقية الإستثنائية ، وبعضها الآخر يكون التأثير فيه سلبياً كحجب الزيادة السنوية فى المرتب أو الإحالة للمجلس التأديبى أو الفصل من الوظيفة .

فوفقاً لنص المادة ٤٦ كان يشترط لترقية الموظفين الأردنيين حتى الدرجـة الثانية مضى سنة على الأقل بالدرجة والحصـول علـى تقريريـن متتـاليين بدرجـة جيد فما فوق ، مع ملاحظة أن تقديرات الكفاية كانت : ممتاز ، جيد جداً ، جيـد ، متوسط ، ضعيف . أما الترقية من الدرجة الثانية للدرجة الأولى فيشـترط بالنسـبة لها مضى سنتين - على الأقل - فى الدرجة الثانية .

وقد أجاز القـانون (المـادة ٤٩ منـه) الترقيـة الإسـتثنائية فـى الحـالات التـى يظهر فيها الموظف مقدرة فائقة فى عمله ، ويشترط لذلك أن يكـون قـد ورد عنـه فى السنتين الأخيرتين تقريران سنويان بدرجة جيد جـداً فمـا فـوق ، وذلـك فضـلاً عن أن يكون قد أكمل فى الدرجة مدة لاتقل عن ثلاث سنوات .

ومن ناحية أخرى ، وفقاً للمادة ٥١ من نظام الخدمة المدنية ، يجب حدب الزيادة السنوية عن الموظف (العلاوة) فى حالتين :

الحالة الأولى - إذا ورد عن الموظف تقرير بدرجة ضعيف .

الحالة الثانية - إذا ورد عن الموظف تقريران سنويان متتاليان بدرجة متوسط .

بينما يجوز حجب الزيادة السنوية عن الموظف إذا ورد عنه تقريـر بدرجـة متوسط .

ومن ناحية ثالثة ، كانت المادة ٦٠ من نظام الخدمة المدنية الأردنى تنص على إحالة الموظف الذى يقدم عنه تقريران سنويات بدرجة ضعيف إلى المجلس التأديبى المختص . ويجوز للمجلس أن يوقع عليه إحدى العقوبات التالية :

١- وقف الزيادة السنوية فى المرتب ، أى وقف العلاوة .

٢- تنزيل المرتب ،أى تخفيض المرتب .

٣- تنزيل الدرجة ، أى تخفيض الدرجة .

٤- العزل ، أى الفصل من الوظيفة .

على أنه يجب فصل الموظف من الوظيفة ، إذا طبق المجلس التأديبى على الموظف إحدى العقوبات الثلاث الأولى ، ثم قدم عن نفس الموظف تقرير ثالث بدرجة " ضعيف " .

وقد الغى نظام الخدمة المدنية رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٦ وحل محله النظام الجديد للخدمة المدنية رقم ١ لسنة ١٩٨٨ ، فماذا كان موقفه من آثار تقارير الكفاية ؟ .

أخذ النظام الجديد أيضاً بمبدأ تقرير آثار قانونية على تقارير الكفاية ، بل زاد من هذه الآثار ، مما ترتب عليه زيادة تقارير الكفاية فى الشئون الوظيفية .

وتتمثل هذه الآثار فيما يلى :

٢) الترقية :

حددت المادة السادسة والخمسون من النظام الجديد للخدمة المدنية الإعتبارات التى يجب مراعاتها عند اختيار أكثر الموظفين استحقاقاً للترفيع أو

الترقيـة ، وهـى علـى التوالـى : الكفـاءة ، المؤهـل العلمـى ، الأقدميـة ، الـبرامج التدريبية ، والإمتحانات التنافسية فى حالة تساوى المرشحين فى كافة الشروط السابقة .

وقد حددت المقصود بالكفاءة بأنها " كفاءته فى القيام بمهام وظيفته وانتاجه فيها ، ومسئولياته الوظيفية . وتعتبر التقارير السنوية الخاصة بالموظف عن السنتين الأخيرتين فى تقدير هذه الكفاءة " .

ويتضح مما سبق أهمية تقارير الكفاية فى ترقية الموظف ، بل جعلها القانون في الإعتبار الأول عند الإختيار للترقية .

٢) الترشيح لبعثة دراسية :

من الشروط التى يجب توافرها للحصول على بعثة دراسية أن يكون المرشح قد حصل على تقدير " جيد جداً " على الأقل فى كل من السنتين الأخيرتين فى تقرير كفايته السنوى (١) .

٣) الترشيح لدورة تدريبية :

من الشروط التى تطلب نظام الخدمة المدنية توفرها لترشيح الموظف لدورة تدريبية أن يكون قد حصل على تقدير " جيد جداً " على الأقل فى السنة الأخيرة فى تقرير ه السنوى (٢) .

---

(١) أنظر نص المادة ١١٥ من نظام الخدمة المدنية الجديد .

(٢) المدة ١١٦ من النظام الجديد .

٤) منح زيادة سنوية إضافية :

وفقاً لنص المادة ٥٢/أ /١ من النظام الجديد للخدمة المدنية " إذا كان التقدير الوارد عن أى موظف فى التقرير السنوى بدرجة (ممتاز) وكان تقديره فى السنة السابقة مباشرة بدرجة (ممتاز) أيضا فيمنح زيادة سنوية واحدة إضافية فى الدرجة الواحدة على أن لايؤخذ التقرير السنوى لأكثر من سنة واحدة لأغراض هذا البند وأن لايمنح الموظفأكثر من خمس زيادات إضافية فى الفئة الواحدة .

٥) لفت نظر الموظف :

إذا كان التقرير السنوى للموظف بدرجة " متوسط " بلفت نظره خطياً إلى مظاهر تقصيره وأسبابه ، ويطلب منه العمل على تلافيها [١] .

٦) إنذار الموظف :

يوجه إنذار للموظف بتحسين مستوى عمله ورفع كفاءته وذلك فى حالتين :

الحالة الأولى :

إذا حصل على تقرير كفاية بدرجة ضعيف [٢] .

الحالة الثانية :

إذا حصل الموظف على تقرير كفاية بدرجة " متوسط " وكان تقرير كفايته فى السنة السابقة بتقدير " متوسط " أيضا [٣] .

---

[١] المادة ٥٢/ أ / ٢ من النظام الجديد .

[٢] المادة ٥٢/ أ / ٣ من النظام الجديد .

[٣] المادة ٥٢/ أ / ٤ من النظام الجديد .

٧) نقل الموظف :

يتم نقل الموظف إلى وظيفة أخرى تتناسب مع كفاءته وقدراته ، إذا حصل على تقرير كفاية بدرجة " متوسط " أو " ضعيف " ، إذا كان قد سبق إنذاره لحصوله على تقرير كفاية فى السنتين السابقتين بدرجة متوسط ([1]) .

٨) إنهاء خدمات الموظف :

يتم إنهاء خدمات الموظف إذا حصل على تقريركفاية بدرجة "متوسط" أو "ضعيف" ، إذا كان قد نقل فى السنة السابقة من وظيفته لوظيفة أخرى لحصوله على تقرير كفاية بدرجة متوسط أو ضعيف ([2]) .

١٦٣ - فى الجمهورية العربية اليمنية :

وفقاً للمادة ٢٥ من قانون موظفى الدولة رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ ، تكون الترقية فى الدرجة من السابعة فما فوق بالإختيار ويشترط للترقية بالإختيار - إلى جانب شروط أخرى - أن يكون الموظف من بين الحاصلين على تقدير ممتاز فى السنتين الأخيرتين ، ثم من بين الحاصلين على تقدير جيد مع التقيد بالأقدمية فى ذات مرتبة الكفاية .

وفيما يتعلق بأثر التقارير على الموظف الموضوع تحت الإختبار ، تنص المادة ٢٧ من القرار الجمهورى رقم ٩٣ لسنة ١٩٨١ باللائحة التنفيذية للقانون على مايلى :

([1]) المادة ٥٢/ أ / ٥ من النظام الجديد .

([2]) المادة ٥٢/ أ / ٦ من النظام الجديد .

" تقرر صلاحية الموظفين المعينين تحت الإختبار بناء على تقرير يعد كل شهرين بمعرفة الرؤساء المباشرين ويعتمد من المدير العام المختص وذلك على النموذج الذى تعده وزارة الخدمة المدنية والإصلاح الإدارى ، وعند نهاية فترة الإختبار يوضع تقرير على ضوء التقارير السابقة ويوضح به مدى صلاحية الموظف للوظيفة المعين بها ويعرض هذا التقرير على لجنة شئون الموظفين لإبداء رأيها بشأنه ، ويعتبر رأيها نهائياً فى حالة ثبوت صلاحية الموظف - أما إذا تبين لها عدم صلاحية الموظف للبقاء فى الخدمة قامت برفع الأمر للسلطة المختصة لاتخاذ ماتراه " .

وفى مجال التقدير الأدبى أو المعنوى ، تنص المادة ٤٨ من اللائحة التنفيذية على أن " يمنح الموظفون ال اين يحصلون على مرتبة ممتاز فى تقارير الكفاءة شهادات تقدير من السلطة المختصة وتعلن أسماؤهم فى لوحة مخصصة لذلك وفى مكان بارز فى كل إدارة يتبعها الموظفون الحاصلون على هذه المرتبة ولايرفع الإعلان إلا بعد خمسة عشر يوماً .

ومن ناحية أخرى ، قد يؤدى تقرير افكفاية إلى الحرمان من الترقية ، فوفقاً لنص المادة ٥٢ من اللائحة التنفي اية لايجوز النظر فى ترقية الموظف الذى قدرت كفاءته بدرجة ضعيف ، خلال السنة التى قدم فيها عنه هذا التقرير ، وهو نص منتقد - من وجهة نظرنا - لأنه قد يؤدى إلى عدم المساواة إذ أنه سيؤدى إلى حرمان الموظف الذى استحق الترقية فى هذه السنة ، أما زميله الذى يستحق الترقية فى السنة التالية فلايؤثر عليه التقرير وبالتالى لايؤدى إلى حرمانه من الترقية ، ومن ثم فإننا نقترح تعديل النص بحيث يقرر حرمان الموظف الحاصة على تقرير كفاية بدرجة ضعيف لمدة سنة عند استحقاق الترقية .

وهكذا يتضح لنا أن النظام اليمنى يرتب آثاراً معينة على تقارير الكفاية : فيشترط لتثبيت الموظف المعين حصوله على تقرير صلاحية فى نهاية فترة التجربة ، كما أن الحصول على تقرير بغمتياز يعد أحد شروط الترقية بالإختيار وبالعكس فإن الحصول على تقرير بدرجة "ضعيف" يمنع من الترقية فى السنة التى حصل فيها على تقدير ضعيف .

وذلك فضلاً عن منح شهادات تقدير واعلان اسم من يحصل على تقدير امتياز فى لوحة اعلانات بالإدارة التى يعمل بها الموظف .

١٦٤ - نظرة عامة على آثار تقارير الكفاية فى القانون المقارن :

ولالقاء نظرة شاملة مقارنة عن آثار تقارير الكفاية فى أنظمة الخدمة المدنية التى سبق لنا دراسة أحكامها تفصيلاً ، نلخص الوضع فى الجدول التالى :

جدول يبين آثار تقارير تقويم الأداء الوظيفى بالنظم المقارنة

اسم الدولة	الترقية	منح العلاوة	الترشيح لبعثة	الترشيح للتدريب	شهادة تقدير	حرمان من علاوة	منح الترقية	النقل	انهاء الخدمة
فرنسا	تؤثر	-	-	-	-	-	تؤثر	قد تؤثر	قد تؤثر
المغرب	تؤثر	-	-	-	-	-	تؤثر	-	تؤثر
تونس	تؤثر	-	-	-	-	-	تؤثر	-	-
الجزائر	تؤثر	-	-	-	-	-	تؤثر	-	-
السودان	تؤثر	-	-	-	-	-	تؤثر	-	تؤثر
مصر	تؤثر	تؤثر	-	-	تؤثر	تؤثر	تؤثر	تؤثر	تؤثر
الأردن	تؤثر	تؤثر	تؤثر	تؤثر	-	-	تؤثر	تؤثر	تؤثر
اليمن	تؤثر	-	-	-	تؤثر	-	تؤثر	-	-

ومن الجدول السابق ، نلاحظ اتفاق أنظمة الخدمة المدنيـة للدول المذكورة فيه على أن لتقارير تقويم الأداء الوظيفى آثار قانونية فى مجـالى ترقية الموظف العام ومنع ترقيته ، كما نلاحظ أن للتقـارير أثـر قـانونى فـى مجـال إنهـاء خدمـة الموظـف العـام لضعـف الكفايـة فـى أنظمـة الخدمـة المدنيـة لكـل مـن المغـرب والسودان ومصر والأردن ، بينما تختلف الآثار القانونيـة للتقـارير فـى المجـالات الأخرى باختلاف الأنظمة محل الدراسة المقارنة وذلك حسب التفصيل السابق .

فما هى الآثـار القانونيـة لتقـارير الكفايـة فـى قوانيـن الخدمـة المدنيـة بـدول مجلس التعاون الخليجى ؟

المبحث الثانى

الآثار القانونية لتقارير الكفاية
فى قوانين دول مجلس التعاون الخليجى

١٦٥ - تمهيد :

باستثناء قطر أخذت قوانين التوظف وأنظمة الخدمة المدنية بدول مجلس التعاون الخليجى بالإتجاه الفقهى الغالب القائل بترتيب آثار قانونية على تقارير تقويم الأداء الوظيفى ([1]) فقررت آثاراً قانونية معينة على التقارير ، سواء كانت آثاراً سلبية . مع اختلاف فى التفاصيل فيما بينها ، من ناحية ، وعدم ترتيبها جميعاً لكل الآثار حيث تفاوتت فى تقريرها للآثار حسب ظروف كل دولة ، من ناحية أخرى .

فقد قررت أنظمة الخدمة المدنية بدول مجلس التعاون الخليجى آثاراً قانونية لتقارير الكفاية فى مجال : فترة التجربة أو الإختبار للموظف الجديد ، تقرير العلاوة ، الترقية وانهاء الخدمة . بينما قرر بعضها آثاراً قانونية معينة فى مجال النقل وإعادة تعيين الموظف . وانفرد نظام الخدمة المجنية السعودى بترتيب آثر قانونى للتقارير فى مجال الدخول فى مسابقات التعيين فى الوظائف .

([1]) وفقاً للمعلومات المتاحة ، لم نعثر على أى نصوص نظامية تحدد آثار تقارير تقويم الأداء الوظيفى بدولة قطر .

١٦٦ - الآثار القانونية المشتركة :

تتمثل الآثار القانونيــة المشتركة لتقـارير تقويـم الأداء الوظيفـى فـى أنظمـة المدنية لدول مجلس التعاون الخليجي فيما يلى :

١٦٧ - أولاً - فترة التجربة أو الإختبار :

تجمع أنظمة الخدمة المدنية بدول مجلس التعاون الخليجى على الأخذ بنظام اخضاع الموظف الجديد لفترة تجربة أو فترة اختبار ، يثبت للموظف بعدها فى وظيفته الجديدة إذا تم التأكد من صلاحيته لتولى أعباء الوظيفة ، وذلك باجتيازه فترة التجربة بنجاح طبقاً لتقارير الأداء التى توضع عنه ، بحيث تنتهى الفترة بتقرير صلاحيته لتولى الوظيفة .

وتختلف مدة فترة التجربة أو الإختبار من نظام لآخر : فيقرر النظام العمانى أقل مدة فى هذا الشأن حيث يحددها بثلاثة شهر . ويحددها كل من النظامين الإماراتى والبحرينى بستة أشهر . بينما تحددها أنظمة كل من قطر والكويت والمملكة العربية السعودية بسنة .

وإذ ندرك مبدئياً ، كما نلفت النظر ، إلى أن التقارير التى توضع عن الموظف فى " فترة التجربة " أو " فترة الوضع تحت الإختبار " إنما هى تقارير صلاحية لقياس مدى قدرةالموظف الجديد على تولى الوظيفة العامة والإستمرار فيها وهى بذلك تختلف عن تقارير الأداء الوظيفى أو تقارير الكفاية التى توضع عن الموظف سنوياً لتقدير مدى كفايته ، إلا أنهما يتفقان معاً فى أمر مشترك ، وهو تقدير كفاية الموظف ، الأمر الذى يوجد صلة وثيقة بين الموضوعين ، وذلك فضلاً عن أن رغبة الإلمام بكل الجوانب المتصلة بتقارير تقويم الأداء

الوظيفي – بصورة مباشرة أو بصورة غير مباشرة – دفعتنا إلى الحديث عن الأثر القانوني الذي يترتب على تقرير الصلاحية الذي يوضع عن الموظف أثناء فترة التجربة أو فترة الإختبار .

فتنص المادة ٢١ من قانون الخدمة المدنية العماني على مايلي " يوضع المعينوون لأول مرة تحت الإختبار لمدة ثلاثة أشهر تحسب من تاريخ استلام العمل ، فيما عدا المعينين بمرسوم سلطاني أو في فئات الجدول الخاص " .

وتقرر المادة الرابعة عشرة من قانون الخدمة المدنية الإماراتي " فيما عدا المعينين في وظائف الحلقة الأولى ، يوضع المعين لأول مرة تحت الإختبار لمدة ستة شهور من تاريخ تسلمه العمل ، ويجوز إنهاء خدمته خلالها إذا ثبت أنه غير صالح للقيام بأعباء وظيفته . وإلا اعتبر مثبتاً في الوظيفة التي عين بها وحسبت مدة الإختبار ضمن مدة خدمته " .

بينما تقرر المادة التاسعة من أنظمة الموظفين الصادرة في أول ابريل سنة ١٩٦١ في دولة البحرين " مالم ينص على خلاف ذلك عند التعيين فإن جميع الموظفين غير أولئك الذين مودب شروط مؤقته سيخضعون لفترة تجربة أمدها ستة أشهر . وسيكون للحكومة السلطة في إنهاء الوظيفة التجريبية لأي موظف دون تعيين أي سبب خلال فترة التجربة وذلك بإعطاء اشعار شهر واحد أو يدفع راتب شهر واحد بدلاً من الإشعار عند نهاية فترة التجربة فإن الموظف مالم تنه وظيفته يجب أن يثبت في وظيفته .

وتقرر المادة العشرون من قانون الخدمة المدنية القطري " يقضي الموظف الجديد سنة تحت الإختبار ، يجوز إنهاء خدمته خلالها إذا ثبت أنه غير صالح للقيام بأعباء وظيفته ، فإذا قضى تلك الفترة بنجاح حسبت ضمن فترة خدمته " .

أما نظام الخدمة المدنية الكويتى ، فتنص المادة الثالثة عشرة منه على أنه " فيما عدا الوظائف القيادية يوضع المعين لأول مرة تحت التجربة لمدة سنة واحدة يجوز فصله خلالها أو خلال شهر واحد من انتهائها إذا ثبت أنه غير صالح للقيام بأعباء وظيفته وإلا اعتبر مثبتاً فى الوظيفة التى عين بها وحسبت مدة التجربة ضمن مدة خدمته " .

ويلاحظ أن أنظمة الخدمة المدنية السابق إيراد نصوصها وإن اختلفت فيما بينها فى مدة فترة التجربة أو الإختبار إلا أنها قد اتفقت فيما يتعلق بتحديد من يخضع لنظام فترة التجربة ، حيث تقرر - عدا النظام البحرينى - استثناء بعض فئات الموظفين من الخضوع لنظام فترة التجربة ، ومع اختلاف مستوى هؤلاء فى كل نظام ، إلا أنهم يعتبروا من شاغلى الوظائف القيادية بالدولة .

فما هو الوضع فى المملكة العربية السعودية ؟

تنص المادة التاسعة من نظام الخدمة المدنية الصادر بمرسوم بنظام رقم ٤٩ بتاريخ ١٣٩٧/٧/١٠ على مايلى :

" يعتبر الموظف المعين ابتداءً تحت التجربة مدة سنة " .

وقد ورد باللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية الأحكام العامة لفترة التجربة التى يخضع لها الموظف فى بداية عمله ، منها فيما يتعلق بموضوع هذه الدراسة مايلى (١) :

---

(١) أنظر المواد من ١/٩ إلى ٦/٩ من اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية ، وقد صدرت هذه اللوائح بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (١) بتاريخ ١٣٩٧/٧/٢٧ .

١- مدة فترة التجربة سنة كاملة ، يجب أن يقضيها الموظف فى العمل باستمراره بالوظيفة المعين للقيام بها دون نقل أو تكليف للقيام بعمل وظيفة أخرى . أى بمعنى أن الموظف يجب أن يؤدى سنة عمل فعلية فى عمل الوظيفة المعين عليها .

٢- تلتزم الجهة الإدارية التى يعمل بها الموظف بتزويد الديوان العام للخدمة المدنية بتقرير عن عمله أثناء فترة التجربة ، وذلك حسب نموذج يعده الديوان العام للخدمة المدنية (١) .

٣- إذا انتهت فترة التجربة بعدم صلاحية الموظف فإن الأمر متروك للسلطة التقديرية للجهة الإدارية التى لها سلطة التعيين : فيجوز لها فصل الموظف ، كما يجوز لها نقله لوظيفة أخرى فى الجهة التى يعمل بها أو فى غيرها على أن يخضع لفترة تجربة جديدة يفصل بعدها من الوظيفة إذالم تثبت صلاحيته .

ونذكر بأن نقل الموظف لوظيفة أخرى يتطلب - بالضرورة - أن تتوافر

---

(١) لأغراض الديوان العام للخدمة المدنية ، فإن التقرير مؤشر للحقائق التالية :

١- أن يشغل الوظيفة التى خضع لامتحاناتها وتم توديهه إليها على ضوء نتائجه فى تلك الإمتحانات .

٢- أن الإدارة الحكومية عملت على الإستفادة من هذا الموظف الجديد بتوفير كافة تسهيلات العمل والإنتاجية وخاصة فيما يتعلق بتنمية المهارات والميول الضرورية للعمل .

٣- أن نوعية الإختبارات والمؤهلات التى تحددت على ضوء خطة تصنيف الوظائف أدت إلى اختيار الشخص المناسب للعمل المناسب .

- أنظر ، قاسم ضرار : تقارير الكفاية بالمملكة ، ندوة الإنتاجية فى القطاع الحكومى ومعوقاتها .

فى الموظف شروط شغل هذه الوظيفة ، وذلك وفقاً لخطة تصنيف الوظائف المعمول بها في المملكة العربية السعودية .

٤- الموظف الذى انتهت فترة التجربة بالنسبة له بتقرير بعدم الصلاحية لايسمح له بالإشتراك فى مسابقات التوظيف إلا بعد مضى سنة من تاريخ انتهاء خدمته لعدم الصلاحية (١) .

٥- الموظف الذى انتهت فترة التجربة بالنسبة له بتقرير بالصلاحية ، تحتسب فترة التجربة له ، بحيث تضاف لمدة خدمته .

ومن ناحية أخرى ، تعد تقارير الصلاحية لفترة التجربة وفقاً لنموذج يعده الديوان العام للخدمة المدنية ، ومن ثم لايوضع تقرير الصلاحية وفقاً لنماذج الأداء الوظيفي الواردة بلائحة تقويم الأداء الوظيفى .

---

(١) ثار تساؤلا عما إذا كان يمكن اعادة ترشيح الموظف لوظيفة أخرى إذا دوى قيده أثناء سنة التجربة بناءً على تعليمات من الوزير بعدم الصلاحية للعمل فىسلك التدريس وقد كان رأى الديوان العام للخدمة المدنية أنه إذا صدر قراربطى قيد الموظف لعدم الصلاحية لهذه الوظيفة فإنه يتعذر الترشيح لوظيفة أخرى قبل مضى سنة كاملة وفقاً للمادة ٩/٥ من اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية ، أما إذا كان القرار بطى القيد لم يصدر بعد فإنه يمكن النقل إلى وظيفة أخرى فى الجهة التى يعمل بها أو لغيرها طبقاً للمادة ٩/٤ من اللائحة التنفيذية على أن يخضع لفترة تجربة جديدة .

- أنظر : الديوان العام للخدمة المدنية ، نظام الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية بالمملكة العربية السعودية ، والمجموعة الأولى ، سنة ١٤٠٣ ، نشرة الآراء الرابعة ، صفحة ١٣٧ - ١٣٨ .

١٦٨ - ثانياً - تقرير العلاوة :

ينحو الإتجاه السائد فى أنظمة الخدمة المدنية بدول مجلس التعاون الخليجى إلى الربط بين مستوى كفاية الموظف العام وتقرير العلاوة ، فيؤثر مستوى الكفاية ، سلباً وإيجاباً فى تقرير العلاوة . إذ يؤدى ضعف كفاية الموظف العام إلى حرمانه من العلاوة السنوية أو الدورية ، بينما قد يؤدى ارتفاع مستوى الكفاية إلى منحه علاوة تشجيعية أو استثنائية .

ووفقاً للمادة ٢٦ من قانون الخدمة المدنية الإماراتى " يحرم الموظف الذى يقدم عنه تقرير ضعيف من أول علاوة دورية تستحق له بعد تقديمه .. " . أما إذا حصل الموظف على تقرير بتقدير " ممتاز " فيجوز منحه علاوة تشجيعية بفئة علاوته الدورية وفى ميعاد استحقاق هذه العلاوة وفى حدود مربوط درجته ، وذلك بقرار من الوزير المختص بناء على عرض لجنة شئون الموظفين بالوزارة (المادة ٣٤) .

وفى سلطنة عمان ، تقرر المادة ٣٤ من قانون الخدمة المدنية العمانى حرمان الموظف من العلاوة الدورية ، إذا قدم عنه تقرير بدرجة ضعيف .

وفى دولة البحرين ، يحرم الموظف من علاوة الرتبة إذا حصل على تقرير بدرجة ضعيف ، على أن يعاد النظر بعد ٩٠ يوماً من تاريخ قرارالحرمان ، فإذا ثبت تحسين الأداء والسلوك ، يمنح الموظف مرتب الرتبة الأعلى .

وفى الكويت ، تقرر المادة ١٨ من نظام الخدمة المدنية حرمان الموظف الذى يحصل على تقرير نهائى بأنه " ضعيف " من أول علاوة دورية ، أو ترقية تستحق له ، ويستمر الحرمان إلى أن يقدم عنه رئيسه المباشر تقريراً بأنه " جيد " . ومن ناحية أخرى ، تجيز المادة ٢١ منح الموظف علاوة تشجيعية بفئة علاوته

الدورية ، بقرار من الوزير ، بناء على اقتراح لجنة شئون الموظفين ، وبشرط :

١- أن يكون الموظف قد حصل على تقرير بأنه " ممتاز " لم تمض عليه سنة .

٢- ألا يمنح الموظف هذه العلاوة أكثر من مرة واحدة فى درجته .

٣- ألا يكون الموظف قد رقى بالإختيار إلى درجته الحالية مالم تمض سنتان على ترقيته .

وفى قطر ، الأصل العام فى القانون القطرى أنه لايجوز تأجيل العلاوة الدورية أو الحرمان منها إلا بقرار من مجلس التأديب (١) .

فما هو الوضع فى المملكة العربية السعودية ؟

كانت لائحة تقارير الكفاية الصادرة سنة ١٤٠١ ترتب آثاراً سلبية على حصول الموظف على تقرير كفاية بتقدير " غير مرضى " ، كما كانت تقرر آثاراً إيجابية تتمثل فى إمكانية منح الموظف " علاوة إضافية " إذا حصل على تقرير " ممتاز " فى العاملين الأخيرين . إلا أن الأمر قد تغير الآن .

ويمكن القول أن الأمر يتمثل فى ثلاث حالات ، هى :

الحالة الأولى :

وتتمثل فيما ورد بالمادة السابعة من لائحة تقارير الكفاية لسنة ١٤٠١ ، حيث كانت تقرر أن الموظف الذى يحصل على تقرير كفاية بتقير " غيرمرضى" للمرة الثانية - بعد حصوله فى السنة السابقة على تقرير كفاية بذات التقدير يحرم من العلاوة الدورية .

---

(١) المدة ٢٦ من قانون الوظائف العامة المدنية .

إلا أن لائحة تقويم الأداء الوظيفى الصادرة سنة ١٤٠٤ لم يرد بها مثل هذا النص ، ومن ثم فإن حصول الموظف السعودى حاليا على تقرير كفاية بتقدير غير مرضى لايترتب عليه الحرمان من العلاوة الدورية ، وإنما ينقل إلى وظيفة أخرى تناسب قدراته داخل الجهاز الإدارى وبنفس مرتبة وظيفته إذا كان قد حصل على نفس التقدير فى السنة التالية ، أما فى المرة الأولى فيوجه للموظف تنبيه من المختص باعتماد التقرير (١) .

والنص الحالى أفضل من سابقه ، إذ ينبغى التقليل من الآثار المالية التى تترتب على ضعف الكفاية ، لأن ذلك قد ينعكس على المستوى المعيشى لأسرة الموظف العام ، وهو أمر لايكون - فى تقديرنا - مقبولاً أو مرغوباً فيه .

الحالة الثانية :

وتتمثل فيما كانت تنص عليه المادة ١/١٧ من اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية من أنه يجوز بقرار من الوزير المختص منح الموظف علاوة إضافية (علاوة تشجيعية) فى أول محرم تعادل العلاوة السنوية بشروط معينة ، ومنها أن تكون كفاية الموظف قد حددت بتقدير "ممتاز" فىالعامين الأخيرين (٢) .

---

(١) راجع نص المادة ٨/٣٦ من لائحة تقويم الأداء الوظيفى .

(٢) تتمثل بقية الشروط التى كانت مقررة لمنح العلاوة الإضافية فيما يلى :

- ألا يمنح الموظف فى خلال سنتين أكثر من علاوة إضافية واحدة .
- ألا يزيد عدد الموظفين الذين يمنحون هذه العلاوة فى سنة واحدة على ١٠٪ من عدد موظفى كل مرتبة ، فإذا قل عدد شاغلى المرتبة عن عشرة جاز أن تمنح العلاوة لموظف واحد ، ويراعى فى منح هذه العلاوة أن تكون شاملة موظفى الأجهزة المركزية والفروع .

إلا أن مجلس الخدمة المدنية بقراره رقم ٥٥٥ بتاريخ ١٤٠١/٩/١٣ قد ألغى حكم المادة ١/١٧ الخاص بالعلاوة الإضافية .

ومع احترامنا لقرار مجلس الخدمة المدنية وما قد يكون من ظروف مبررة أدت إلى إلغاء الحكم الخاص بالعلاوة الإضافية ، إلا أننا ندعو إلى إعادة النظر فى هذا القرار لأنه – فى تقديرنا الشخصى – نفضل الإبقاء على إمكانية حصول الموظف على علاوة إضافية فى حالة ثبوت تفوقه وارتفاع مستوى أدائه الوظيفى ، مع وضع الضوابط التى تكفل الموضوعية ، من ناحية ، والحفاظ على أموال الدولة ، من ناحية أخرى فى تقديرنا ، قد يسهم ذلك فى تنافس الموظفين من أجل مزيد من المستوى المرتفع للأداء الوظيفى ، الأمر الذى يؤدى بدوره إلى الإسهام فى رفع مستوى تقديم الخدمات للمواطنين وهو من أهم أهداف الدولة بالمملكة العربية السعودية .

الحالة الثالثة :

وتتمثل فيما ورد بالمادة ١٨/ب من نظام الخدمة المدنية ، حيث تقرر منح الموظف المرقى راتب اول درجة فى مرتبة الوظيفة التى يرقى إليها ،فإذا كان راتبه عند الترقية يساوى راتب هذه الدرجة أو يزيج عليه يمنح راتبأول درجة تتجاوز راتبه . ويجوز بقرار من السلطة المختصة منح الموظف المرقى راتب الدرجة التالية . وإن كان مجلس الخدمة المدنية بقراره رقم ٤٠٣ بتاريخ ١٤٠١/٢/٢٠ قد قصر منح تلك الدرجة على الحالات التى تتم فيها الترقية عن طريق المفاضلة فقط (الترقية بالإختيار) متى توفرت الشروط النظامية المقررة لذلك .

إلا أن المادة ٢/١٨/ من اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية قد اشترطت

أن يكون منح العلاوة المذكورة فى عجز المادة ١٨/ب من نظام الخدمة المدنية لغرض تشجيع الموظف الجيد على الأداء ، ومن ثم فقد أوجبت أن يكون الموظف حاصلاً على تقدير بدرجة لاتقل عن " جيد جداً " فى العام الأخير قبل منحه العلاوة .

ونخلص مما سبق إلى أن تقارير تقويم الأداء الوظيفى بالمملكة العربية السعودية لم تعد تؤثر سلباً بما يؤدى إلى الحرمان من الحصول على العلاوة الدورية ، كما أنها لم تعد تؤثر إيجاباً بما يؤدى إلى الحصول على علاوة إضافية فى حالة الحصول على تقرير بتقدير " ممتاز " فى السنتين الأخيرتين . واقتصر تأثيرها فى مجال منح العلاوة على الحالة الأخيرة وهى جواز منح علاوة للموظف المرقى إذا كان راتبه عند الترقية يساوى راتب الدرجة المرقى إليها أو يزيد عليه ، وذلك بالضوابط الواردة بنظام الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية .

١٦٩ - ثالثاً - الترقية:

تتفق أنظمة الخدمة المدنية فى دول مجلس التعاون الخليجى فى الربط بين تقارير تقويم الأداء الوظيفى وترقية الموظف العام : فضعف كفاية الموظف العام يؤدى إلى حرمانه من الترقية (١) بينما يعد ارتفاع كفايته شرطاً من شروط الترقية ، بل قد يؤدى إلى ترقيته بالإختيار .

فوفقاً لنص المادة ٣١ من قانون الخدمة المدنية الإماراتى ، لايجوز ترقية الموظف الذى قدم عنه تقرير بدرجة " ضعيف " خلال السنة التى قدم فيها

---

(١) فى دولة البحرين ، إذا لم يتحسن أداء وسلوك الموظف بعد حرمانه من علاوة الرتبة لمدة ٩٠ يوماً بسبب حصوله على تقرير بدرجة " ضعيف " ، يجوز تخفيض درجته ، كما يجوز تغيير وظيفته .

التقرير ، هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى ، تكون الترقية إلى وظائف الحلقة الأولى بالإختيار للكفاية . وبالنسبة للترقية إلى درجات الحلقتين الثالثة والثانية ، تكون الترقية طبقاً لترتيب الأقدمية فى الدرجة السابقة ، وتجوز الترقية بالاختيار للكفاية فى حدود ٢٥٪ من الدرجات الشاغرة .

وفى عمان ، تقرر المادة الثامنة والعشرين من قانون الخدمة المدنية العمانى حرمان الموظف الذى يقدم عنه تقرير بدرجة " ضعيف " من الترقية فى السنة التالية لتلك المقدم عنها التقرير . بينما تحدد المادة السابعة والعشرين منه الأسس العامة للترقية ، وهى الأقدمية ، الأداء والمؤهل الدراسى .

وفى الكويت ، تقرر المادة الثامنة عشرة من نظام الخدمة المدنية الكويتى حرمان الموظف من الترقية ، إذا حصل على تقرير نهائى بدرجة " ضعيف " ، ويستمر هذا الحرمان حتى يقدم عنه رئيسه المباشر تقريراً بأنه " جيد " بينما تجيز المادة الرابعة والعشرين منه ترقية الموظف بالإختيار بقرار من الوزير المختص بناء على اقتراح لجنة شئون الموظفين بشرط :

١- وجود درجة شاغرة .
٢- أن يكون الموظف قدأمضى المدة البينية اللازمة .
٣- ألا يكون الموظف قد رقى إلى درجته الحالية بالإختيار .
٤- أن يكون الموظف قد حصل فى كل من السنتين الأخيرتين على تقرير بأنه ممتاز .

وفى قطر ، اشترط قانون الخدمة المدنية القطرى أن تكون الترقية للوظائف العليا أو بينها بالإختيار للكفاية وذلك وفقاً للمادة ٢٠ منه .

فما هو الوضع فى المملكة العربية السعودية ؟

تلعب تقارير تقويم الأداء الوظيفى دوراً مؤثراً فـى مجال ترقيـة الموظفين العموميين بالمملكة العربية السعودية حيث يمكن أن تكون أحد موانع الترقية ، من ناحية . كما يمكن أن تكون أحد العناصر التى يمكن أن تـؤدى إلـى الترقيـة ، مـن ناحية آخرى .

فقد أوضحت المادة العاشرة من نظام الخدمة المدنية ضرورة أن تتم ترقيـة الموظفين إلى الوظائف الشاغرة وفق الأحكام التـى تحددهـا قواعد التصنيف بمـا فـى ذلـك مؤهـلات وشـروط شـغل الوظيفـة ، علـى ألا تكـون الترقيـة نـافذة قبـل صدورالقرار بها . ثم بينت اللوائح التنفيذية شروط واجراءات الترقية ، ومنها أنـه لايجوز ترقية الموظف الذى أعد عنـه فـى السـنة الأخـيرة تقريـر بدرجـة " غـير مرضى " حتى يحصل بعد ذلك على تقرير بدرجة مرضى على الأقـل (1) الأمـر الذى يتضح منه أن حصول الموظف العام على تقرير تقويـم أداء وظيفـى بدرجـة " غير مرضى " ، يعد مانعاً من موانع الترقية .

ومن ناحية ثانية ، تؤثر تقارير تقويم الأداء الوظيفى فى استحقاق الموظـف للترقيـة ، حيث تعـد أحـد العنـاصر التـى تـؤدى إلـى الترقيـة ، فتحتسـب تقـارير السنوات الأربع الأخيرة التى يليها الترشيح للترقية مباشرة على أساس أن التقريـر الذى بدرجة " جيد " ثلاث نقاط ، والتقرير الذى بدرجة (مرضــى) نقطـة واحـدة ، وفقاً للمادة ٢/١٠ من اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية .

وقد فوض مجلس الخدمة المدنية – بقراره رقـم ٤٧٦ بتـاريخ ١٤٠١/٦/٣ – معالى رئيس الديوان العام للخدمة المدنيـة فـى تعديل نقـاط المفاضلـة الخاصـة بتقـارير الكفايـة الـواردة بالمــادة ٢/١٠ ومـا يتعلـق بـالتقديرات فـى القـرارات

---

(1) أنظر المادة ٢/١٠ بند هـ من اللوائح التنفيذية .

والتعليمات الأخرى المكيفة لشئون الخدمة المدنية ٠ وبناء على ذلك صدر تعميم الديوان العام للخدمة المدنية رقم ٣٤ بتاريخ ١٤٠١/٦/١٨ بتعديل النقاط التى تحتسب لتقارير الكفاية أو تقارير تقويم الأداء الوظيفى - عند الترقية كالآتى :

ممتاز	٤ أربع	درجات
جيد جداً	٣ ثلاثة	درجات
جيد	٢	درجتان
مرضى	١	درجة واحدة

ومما سبق يتضح لنا الدور الكبير الذى تلعبه تقارير تقويم الأداء الوظيفى فى مجال ترقية الموظف العام بدول مجلس التعاون الخليجى : فضعف الكفاية يؤدى إلى حرمان الموظف من الترقية فى كل من نظام الخدمة المدنية الإماراتى والعمانى والكويتى ، ويعد مانعاً من موانع الترقية فى نظام الخدمة المدنية السعودى (وارتفاع كفاية الموظف العام يعد شرطاً من شروط الترقية فى كل من النظامين العمانى والسعودى ، بينما يعد ارتفاع الكفاية شرطاً من شروط الترقية بالاختيار فى كل من نظام الخدمة المدنية الاماراتى والكويتى والقطرى ٠

١٧٠ - رابعاً - إنهاء الخدمة :

تؤثر تقارير تقويم الأداء الوظيفى فى استمرار الموظف بالوظيفة بدول مجلس التعاون الخليجى ، فيؤدى حصول الموظف على تقرير أداء أو تقرير كفاية بدرجة " ضعيف أو غير مرضى " أكثر من مرة ، إلى إنهاء خدمته ، ضوابط معينة تختلف من نظام لآخر :

ففى دولة الإمارات العربية المتحدة ، تنص المادة السابعة والعشرين من قانون الخدمة المدنية الإماراتى على أن " تعرض حالة الموظف الذى يقدم عنه تقريران متواليان بتقدير ضعيف على الوزير المختص لاتخاذ القرار المناسب بشأنه بناءً على اقتراح لجنة شئون الموظفين بالوزارة .

وفى دولة البحرين ، ينص البند (٧) من اجراءات التقييم الوظيفى للموظفين (نظام الخدمة المدنية الصادر بتاريخ ١٥ يناير ١٩٨١) على ما يلى : "....... وعندما يكون التقدير العام لأداء الموظف ضعيفاً وغير مرض فإن ذلك يتطلب اقتراح اتخاذ اجراءات ايجابية سريعة لتصحيح الوضع وإذا تعذر ذلك أمكن اتخاذ اقتراح فصل الموظف من الخدمة ومن ثم يجيز النظام البحرينى فصل الموظف لضعف الكفاية .

وفى سلطنة عمان ، تنص المادة ٥٠ من قانون الخدمة المدنية العمانى على أن " الموظف الذى يقدم عنه تقريران متتاليان بدرجة " ضعيف " يعرض أمره على لجنة شئون الموظفين لتقرير الإجراء المناسب فى شأنه ، إما بنقله إلى وظيفة أخرى أو اقتراح فصله " .

وفى دولة الكويت ، يأخذ النظام الكويتى باتجاه آخر حيث تقرر المادة السابعة عشر منه عرض حالة الموظف الذى يحصل خلال سنة على تقريرين نهائيين بأنه " ضعيف " على وكيل الوزارة للنظر فى توقيع أى من العقوبات المنصوص عليها فى المادة ٦٠ ، عدا عقوبة الفصل من الخدمة لايكون توقيعها عليه إلا بموافقة الوزير [١] . أما اذا حصل الموظف على تقرير ثالث بأنه

---

(١) تنص المادة ٦٠ على ما يلى :

العقوبات التأديبية التى يجوز توقيعها على الموظفين هى :

" ضعيف " خلال سنة من حصوله على التقرير السابق ، اعتبر مفصولاً من الخدمة من تاريخ اعتبار هذا التقرير نهائياً •

وفى تقديرنا ، يعد الاتجاه الذى سلكه النظام الكويتى محل نظر : فضعف الكفاية قد يكون سبباً للحرمان من الترقية أو الحرمان من العلاوة الدورية مثلاً ، ولكننا لا نحبذ أن يكون سببا لتوقيع عقوبة تأديبية على الموظف . فالعقوبات التأديبية إنما توقع عند ارتكاب الموظف لمخالفة تأديبية ، فالموظف ضعيف الكفاية إذن لم يرتكب مخالفة تأديبية ، ومن ثم فلا يجوز توقيع عقوبة تأديبية عليه . وذلك فضلاً عن أن توقيع عقوبة تأديبية على الموظف ضعيف الكفاية بسبب ضعف كفايته يؤدى إلى الخلط بين نظامين مستقلين تماماً هما نظام التأديب ونظام تقدير الأداء أو قياس الأداء ، وهما نظامان مختلفان من حيث الأهداف والأساليب والإجراءات ، وبالتالى يجب التفرقة بينهما وعدم الخلط أو المزج بينهما •

= ١- الانذار •

٢- الخصم من المرتب لمدة لا تزيد على خمسة عشر يوما فى المرة الواحدة ولا تجاوز تسعين يوماً خلال اثنى عشر شهراً •

٣- تخفيض المرتب الشهرى بمقدار الربع لمدة لاتقل عن ثلاثة شهور ولاتجاوز اثنى عشر شهرا عن المخالفة الواحدة •

٤- خفض الدرجة إلى الدرجة الأدنى مباشرة ، ويحدد القرار الصادر بتوقيع العقوبة الأقدمية فى هذه الدرجة ومرتب الموظف فيها •

٥- الفصل من الخدمة •

ولا توقع على شاغلى مجموعة الوظائف القيادية إلا إحدى العقوبات التالية :

أ) التنبيه كتابة من الوزير • ب) اللوم •

ج) الفصل من الخدمة •

ومن ثم نقترح إعادة النظر فى اتجاه النظام الكويتى بحيث لا يترتب على ضعف كفاية الموظف العام الكويتى توقيع عقوبة تأديبية عليه ، بل حرمانه من الترقية مثلا فى السنة التالية لحصوله على تقرير أداء بدرجة " ضعيف " .

وفى المملكة العربية السعودية ، كانت المادة السابعة من لائحة تقارير الكفاية لسنة ١٤٠١ تنص على أن الموظف الذى يحصل على تقرير كفاية بتقدير غير مرضى للسنة الثالثة على التوالى - أى بعد حصوله على ذات التقدير فى سنتين متتاليتين سابقتين - فإنه يجوز للجهة الادارية أن تبقيه فى الخدمة مع نقله إلى وظيفة أخرى فى نفس مرتبة وظيفته تناسب قدراته ، أو إنهاء خدمته لأسباب غير تأديبية . وفى حالة إبقاء الموظف فى الخدمة بعد نقله إلى الوظيفة الأخرى وحصل بعد ذلك على تقدير بدرجة غير مرضى ، وجب إنهاء خدمته ولايجوز فى الحالتين السابقتين عودته للخدمة مرة أخرى إلا بعد مضى سنة من تاريخ طى قيده .

وفيما يتعلق بإعادة تعيين الموظف ، يشترط قانون الخدمة المدنية العمانى ألا يكون التقدير الأخير المقدم عن طالب إعادة التعيين فى وظيفته السابقة بتقدير " ضعيف " . بالإضافة إلى توفر الشروط اللازمة لشغل الوظيفة ([1]) ، بينما يتشدد نظام الخدمة المدنية الكويتى فى هذا الشأن ، حيث يشترط ألا يكون قد قدم عن الموظف طالب إعادة التعيين فى السنتين الأخيرتين من خدمته السابقة تقرير بأنه " ضعيف " وذلك فضلاً على ألا يكون قد مضى على تركه الخدمة أكثر من

([1]) المادة ٢٢ من قانون اخدمة المدنية العمانى .

خمس سنوات مالك يكن قدأمضى المدة التالية لتركه الخدمة فى عمل يفيد منه خبرة تتفق والوظيفة الجديدة ([1]) .

وبالإضافة لما سبق ، انفرد نظام الخدمة المدنية فى المملكة العربية السعودية بترتيب أثر قانونى آخر على ضعف كفاية الموظف العام ، هو حرمانه من الدخول فى مسابقة للتعيين فى إحدى وظائف المرتبة العاشرة فما دون إذا كان آخر تقرير كفاية عنه بدرجة " غير مرضى " إذ تنص المادة السابعة من نظام الخدمة المدنية على أن يعلن الديوان العام للخدمة المدنية الوظائف التى فى المرتبة العاشرة فما دون ويخضع جميع المتقدمين لشغل هذه الوظائف لتقييم يحدد الديوان العام للخدمة المدنية مقاييسه وإجراءاته حسب ما تقتضيه الوظائف المعلنة ومتطلبات الخدمة " .

وقد بينت اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية فى المادة ٧/١ - ٧/٧ ، ضوابط إعمال هذا النص ، حيث نصت على أنه لايسمح للموظف بالإشتراك فى المسابقة لمدة سنة فى حالتين ، إحداهما تتمثل فيما " إذا كان آخر تقرير كفاية عنه بدرجة " غير مرضى " . وتتمثل الحالة الثانية فيما إذا عوقب بالحرمان من العلاوة أو الحسم من راتبه مدة خمسة عشر يوماً فأكثر .

١٧١ - نظرة عامة عن آثار تقارير الكفاية فى قوانين دول مجلس التعاون الخليجى :

ويمكن تلخيص أهم الآثار القانونية التى تترتب على تقارير الكفاية بدول مجلس التعاون الخليجى فيما يلى :

([1]) المادة ١١ من نظام الخدمة المدنية الكويتى .

الدولة	فترة التجربة	العلاوة	الترقية	إنهاء الخدمة
الإمارات	تؤثر	تؤثر	تؤثر	تؤثر
البحرين	-	تؤثر	-	تؤثر
عمـــان	تؤثر	تؤثر	تؤثر	تؤثر
الكـويت	تؤثر	تؤثر	تؤثر	تؤثر
السعوية	تؤثر	-	تؤثر	تؤثر

وقد تؤثر المادة (٦) من اللائحة النموذجية الاسترشـادية لتقويم الأداء الوظيفى فى الخدمة المدنية فى دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية على مايلى :

" يحرم الموظف الحاصل على تقدير (غير مرضى) من حساب السنة التى أعد عنها التقرير من سنوات الأقدمية للترقية بالمسابقة أو المدة . فإذا حصل على نفس التقدير فى السنة التالية يحرم من العلاوة الدورية ، فإذا تكرر حصوله على نفس التقرير للسنة الثالثة تتخذ الإجراءات التأديبية اللازمة بحقه " .

ومن ثم ترتب اللائحة النموذجية ثلاثة آثار محتملة عند حصول الموظف على تقرير تقويم أداء وظيفى بتقدير "غير مرضى" ، وهى :

الأثر الأول - حرمان الموظف من حساب سنة فى الأقدمية :

تقرر اللائحة النموذجية حرمان الموظف الحاصل على تقرير أداء بتقدير "غير مرضى" من حساب السنة التى أعد عنها التقرير من سنوات الأقدمية للترقية بالمسابقة أو المدة أى بالأقدمية .

وهى قاعدة ممتازة ، راعت المساواة بين الموظفين فى ترتيب أثر الحصول على تقدير بدرجة غير مرضى ، فقررت حرمان الموظف من احتساب السنة التى حصل فيها على هذا التقرير من المدة اللازمة للترقية ، سواء كانت الترقية مستحقة فى السنة التى حصل فيها على هذا التقرير أفى السنوات التالية وهو أمر عادل ، ومحل تقدير .

الأثر الثانى - حرمان الموظف من العلاوة الدورية :

تقرر اللائحة النموذجية حرمان الموظف الحاصل على تقرير أداء بتقدير "غير مرضى" - بعد حصوله على تقرير بتقدير غير مرضى فى السنة السابقة - من العلاوة الدورية ، فحصول الموظف على تقرير بتقدير "غير مرضى" لسنتين متتاليتين يؤدى إلى حرمانه من العلاوة الدورية ، وهو أمر معقول ، ومحل تقدير.

الأثر الثالث - اتخاذ الإجراءات التأديبية :

تقرر اللائحة النموذجية أن حصول الموظف على تقرير تقويم أداء وظيفى للسنة الثالثة على التوالى بتقدير "غير مرضى" يؤدى إلى اتخاذ الإجراءات التأديبية اللازمة بحقه .

ونحن إذ نوافق ونؤيد ماقررته اللائحة النموذجية فى الأثر القانونى الأول

(حرمان الموظف من حساب سنة فى الأقدمية) ، وفى الأثر القانونى الثانى (حرمان الموظف من العلاوة الدورية) ، إلا أن ماقررته كأثر قانونى ثالث (اتخاذ الإجراءات التأديبية) يعد محل نظر ، فى تقديرنا ، ذلك أن القول باتخاذ إجراءات تأديبية ضد الموظف الذى يحصل على تقرير تقويم أداء وظيفى بتقدير "غير مرضى" للشنة الثالثة على التوالى ، إنما يؤدى إلى الخلط بين نظامين قانونيين مختلفى الأهداف والإجراءات ، وكل منهما مستقل عن الآخر .

فأهداف وإجراءات النظام التأديبى للموظف العام تختلف ، بدون أدنى شك ، عن أهداف واجراءات نظام تقويم الأداء الوظيفى للموظف العام ، ومن ثم يجب عدم الخلط بينهما أو استخدام أحدهما بديلاً عن الآخر أو لتحقيق اهداف النظام الآخر . فالنظام التأديبى يهدف إلى توقيع الجزاء التأديبى عند ارتكاب مخالفت تأديبية (إدارية أو مالية) وليس توقيع الجزاء التأديبى لعدم الكفاية الوظيفية .

وبناءً على ماسبق ، فإننا لانوافق على تقرير اتخاذ اجراءات تأديبية بحق من يحصل على تقرير أداء بتقدير غير مرضى للسنة الثالثة على التوالى ، بل نحبذ نقل من يحصل على تقرير أداء بتقدير غير مرضى للسنة الثالثة على التوالى ، نحبذ نقله إلى وظيفة أخرى مناسبة ، أو فصله من الوظيفة إذا قدرت السلطة المختصة عدم جدوى استمراره فى الوظيفة العامة ، وأنه لايتوقع تحسين أدائه إذا أتيحت له فرصة فعلية تمكنه من ذلك .

ومن ثم فإننا نقترح تعديل نص المادة (٦) من اللائحة النموذجية الإسترشادية لتقويم الأداء الوظيفى فى الخدمة المدنية فى دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية عند إعادة النظر فى اللائحة بعد التطبيق الإسترشادى لها

ليصبح نص المادة (٦) كما يلى :

" يحرم الموظف الحاصل على تقدير (غير مرضى) من حساب السنة التى أعد عنها التقدير من سنوات الأقدمية للترقية بالمسابقة أو المدة . فإذا حصل على ذات التقدير فى السنةالتالية يحرم من العلاوة الدورية . فإذا حصل على ذات التقدير للسنة الثالثة على التوالى ، يجوز نقله لوظيفة أخرى مناسبة ، أو فصله من الوظيفة إذا قدرت السلطة المختصة عدم قدرته على تحسين أدائه إذا أتيحت له فرصة فعلية بعد تدريب مناسب " .

ويتميز النص المقترح بأنه يأخذ بالتدرج فى ترتيب الآثار القانونية المترتبة على الحصول على تقرير أداء وظيفى بتقدير "غير مرضى" ، فيقرر حرمان الموظف من سنة فى الأقدمية ، فى المرة الأولى . ويقرر حرمانه من العلاوة الدورية فى المرة الثانية . وفى المرة الثالثة ، يقرر نقله لوظيفة أخرى مناسبة (وفقاً لضوابط توصيف الوظائف) إذا كان ذلك ممكناً ، أما الفصل من الوظيفة فلايجوز إلا بعد أن يتاح للموظف فرصة فعلية بعد حصوله على تدريب مناسب ، ومن ثم لايلجأ إلى الفصل من الوظيفة لعدم الكفاية الوظيفية إلا بعد استنفاذ إمكانية النقل لوظيفة أخرى مناسبة ، وتوفير تدريب مناسب للموظف يمكنه من تحسين مستوى أدائه .

الفصل الثامن

دراسة لأحكام وضع تقارير الكفاية

فى بعض القوانين

١٧٢ - تمهيد :

رغم تأثر التشريعات الوضعية بالإتجاهات الفقهية السابق بيانها ، بحيث استمدت منها مبادئها الأساسية وأحكامها العامة ، إلا أن تلك التشريعات قد راعت الظروف الخاصة بكل دولة على حدة ، مما أوجد بعض التباين والإختلاف فيما بينها .

وتكشف الدراسة التفصيلية لأحكام وضع تقارير الكفاية فى التشريعات المختلفة عن وجود نظامين رئيسيين متميزين فى هذا الشأن ، هما النظام أو الأسلوب الأمريكى ، والنظام أو الأسلوب الفرنسى .

ويتطلب النظام الأمريكى تقدير كفاية الموظف بتقرير سنوى ، مع تحديد مستواه بمرتبة معينة من مراتب الكفاية ، وذلك وفقاً لأحكام فنية وبضوابط معينة.

ومع اختلاف فى التفصيلات بما يتفق وظروف كل دولة ، أخذت بالإتجاهات العامة للنظام الأمريكى تشريعات التوظف فى كل من المملكة العربية السعودية والمملكة الأردنية ودولة الكويت ثم جمهورية السودان الديمقراطية .

بينما يتطلب النظام الفرنسى تقدير كفاية الموظف العام بتقرير سنوى، يتضمن تحديد مستوى كفايته بالدرجات، فضلاً عن منحه تقديراً عاماً، وذلك وفقاً لأحكام فنية وبضوابط معينة .

وقد تأثرت دول شمال أفريقيا - تونس والجزائر والمغرب - بالإتجاهات العامة للنظام الفرنسى، على اختلاف فى التفاصيل بما يتفق مع الظروف الخاصة بهذه الدول .

وفى مصر، يسود الأخذ بالنظام الأمريكى بصفة عامة، مع اختلاف فى التفصيلات بحيث يمكن التمييز بين أحكام النظام الذى كان مطبقاً فى ظل قانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١، وذلك الذى كان مطبقاً فى ظل كل من القانونين رقمى ٤٦ لسنة ١٩٦٤ و ٥٨ لسنة ١٩٧١، والنظام المطبق فى ظل القانون الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

ويتضح مما سبق أننا سنقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث هى :

المبحث الأول - أحكام وضع تقارير الكفاية فى النظام الأمريكى .

المبحث الثانى - أحكام وضع تقارير الكفاية فى النظام الفرنسى .

المبحث الثالث - أحكام وضع تقارير الكفاية فى النظام المصرى .

المبحث الأول

أحكام وضع تقارير الكفاية فى النظام الأمريكى

١٧٣ - تقسـيم :

تعد الولايات المتحدة الأمريكية فى مقدمة الدول التى اهتمت بموضوع تقارير الكفاية ، حيث تعددت التجارب المحاولات لإيجاد نظام للتقارير يقوم على البساطة والوضوح من ناحية ، ويكفل الموضوعية ، من ناحية أخرى .

وسنعرض لنشأة وتطور هذا النظام ، أولاً ، ثم نبين أهم أحكام النظام الأمريكى الحالى ، ثانياً .

١٧٤ - أولاً - تطور النظام الأمريكى :

مر النظام الأمريكى لتقارير الكفاية بمراحل متعددة [١] : فكانت المحاولة الأولى لاستخدام تقارير الكفاية كوسيلة لتقدير صلاحية موظفىالحكومة المركزية للترقية سنة ١٨٨٧ ، وإن كانت التقارير لم تستخدم - من الناحية الفعلية - بصفة عامة حتى نهاية القرن التاسع عشر [٢] .

---

[١] لمزيد من التفاصيل ، راجع :
- مؤلف R. Grégoire ، سابق الإشارة إليه ، صفحة ٢٣٣ .
- مؤلف L. White ، السابق الإشارة إليه ، صفحة ٣٨٩ ومابعدها .
- مقال R. Mosse ، السابق الإشارة إليه ، صفحة ١٨١ ومابعدها .
- مؤلف W. Torpey ، السابق الإشارة إليه ، صفحة ١٨١ ومابعدها .

[٢] يرى الأستاذ Gerard Conac ، مؤلفه La fonction publique aux Etats Unis 1958, p. 120 ، أن نظام تقارير الكفاية قد لعب دورا كبيرا ، فى مجال الوظيفة العامة ، منذ الحرب العالمية الأولى .

ثم تعاقبت المحاولات ، وتعددت المناقشات ، وتزايدت التوصيات ، حول اتخاذ تقارير الكفاية وسيلة لقياس مستوى أداء الموظفين العموميين الإتحاديين ، وانتهى الأمر بإنشاء مكتب الكفاية The bureau of efficiency كأحد أقسام لجنة الخدمة المدنية Civil service commission ، وأعقب ذلك صدور قرار جمهورى سنة ١٩٢١ قرر إلزام رئيس كل مصلحة بوضع نظام تقارير الكفاية الذى يتم بمقتضاه قياس مستوى أداء الموظفين العاملين بالمصلحة التى يرأسها .

وقد قام مكتب الكفاية بوضع أول خطة عامة لتطبيق نظام تقارير الكفاية سنة ١٩٢٢ ، حيث كان يتم تقدير الكفاية بناء على عنصرين هما : جودة العمل وكميته La qualité et la quantité du travail ، على أن يقاس مستوى أداء الموظفى كل عنصر بمعيار متوسط الأداء العادى المقدر بمائة ، ثم يكون تقرير الكفاية هو حاصل جمع ماحصل عليه الموظف فى كل من العنصرين .

وقد عدل عن هذا النظام بعد ثلاث سنوات من تطبيقه ، وذلك نظراً لأنه يتطلب إعداد إحصائيات تفصيلية عن كمية انتاج الموظفين مما يكلف الإدارة الكثير من الأموال ، وذلك فضلاً عن أنه كان من المتعذر قياس كمية الإنتاج بالنسبة لكثير من الوظائف .

وفى سنة ١٩٢٤ ، وضع نظام آخر لتقارير الكفاية ، يقوم على توزيع الكفاية على عدد من عناصر الكفاية ، يقدر كل عنصر منها ، بين صفر ومائة . ويقوم الرئيس المباشر بتقدير كفاية الموظف بالنسبة لكل عنصر على حدة ، على أن يقوم مكتب مركزى بوزن قيمة كل عنصر ، ثم يضع تقرير الكفاية السنوى للموظف العام .

وقد ألغى هذا النظام بعد تطبيقه لمدة حوالى أحد عشر عاماً ، وذلك نظراً لعدم قبوله من جانب الموظفين من ناحية ، ولصعوبة تطبيقه ، من ناحية أخرى .

وفى سنة ١٩٣٥ تقرر تطبيق نظام جديد لتقارير الكفاية حيث كان يتم تقدير كفاية الموظف بقياس كفايته فى عمله ، على أن تقسم الكفاية إلى ثمانية عشر عنصراً ، تضمها ثلاث مجموعات ، هى : جودة أو إتقان العمل ، تقدير مستوى الكفاية بالنسبة لكل عنصر بواحد من تقديرات ثلاث : عادى ، أقل من العادى ، أعلى من العادى . بينما يكون تقدير مستوى الكفاية بالنسبة لكل مجموعة من المجموعات الثلاثة بمنح الموظف إحدى المراتب الخمسة التالية : ممتاز ، جيدجداً ، جيد ، ضعيف وغير مرضى . ثم يتم فى النهاية تحديد التقدير النهائى لكفاية الموظف العام .

وفى ٢٦ نوفمبر سنة ١٩٤٠ صدر قانون رامسبيك The Ramspeck act ، حيث مد نطاق تطبيق نظام تقدير الكفاية الموحد ، من ناحية ، وقرر ضمانات فى مجال تظلم الموظفين من نتائج قياس كفايتهم ، من ناحية أخرى .

وقد بدأ تطبيق النظام الجديد لتقارير الكفاية وهو المعروف باسم " نظام تقارير الكفاية الموحدة " ابتداء من سنة ١٩٤٢، واستمر تطبيقه حتى سنة ١٩٥٠ .

ويقوم هذا النظام على أساس تقدير كفاية كل الموظفين الإتحاديين بأسلوب تقدير موحد Un moyen d'une formule standard ، على أن تقسم الكفاية إلى ٣١ عنصر (١) ، لايستخدم منها – فى الواقع – عند التقويم إلا بعض العناصر التى

---

(١) فى مقاله المعنون Les systemes américains de notation des fonctionnaires ، سابق الإشارة إليه ، صفحة ٦٣٤ ، منشور فى Revue administrative, 1949 –

= أوضح الأستاذ Robert Mosse أن هذه العناصر قسمت إلى مجموعتين ، خصصت الأولى منها لتقدير كفاية الموظفين التنفيذيين Les exécutants وهى من رقم ١ إلى رقم ٢٠ ، بينما خصصت المجموعة الثانية منها لتقدير كفاية الرؤساء Les Chefs وهى من رقم ٢١ إلى ٣١ ، وهذه العناصر هى :

1. Entretien des outils.
2. Habileté mécanique (mechanical skills).
3. Habileté dans la mise en ouevre des techniques et des méthodes de travail (skill in the application of technique procedures).
4. Présentation du travail (apparence et arrangement).
5. Soin accordé aux aspects généraux du travail (intégration de la tâche particulière dans l'ensemble de l'oeuvre).
6. Attention donnée aux détails.
7. Exactitude et précision dans le travail.
8. Exatitude et précision dans les jugements et décisions.
9. Exatitude et précision dans les jugements et lécisions.
10. Bonne présentation des idées et des faits.
11. Application.
12. Rapidité.
13. Volume de travail satisfaisant execuité.
14. Aptitude à organiser son travail.
15. Aptitude à traiter avec d'autres personnes.
16. Esprit de coopération.
17. Initiative.
18. Aptitude à se débrouiller.
19. Degré de confiance à accorder.
20. Aptitudes physiques.
21. Succés dans l'établissement de larges programmes.
22. Succés dans l'àdaptation du programme de travail à des programmes plus larges au connexes.
23. Succés dans l'établissement de méthodes de travail.
24. Succés dans la distribution du travail et dans l'établissement de standards d'éxecution pour les subordannés.
25. Succés dans la maniére de donner des instructions aux subordannés et de vérifier leur travail. =

تتفق مع طبيعة عمل الموظف ، وهو مايثير مسألة صعوبة اختيار عناصر الكفاية بالنسبة لكل عمل . على أن يتم تقدير مستوى كفاية الموظف بالنسبة لكل عنصر من عناصر الكفاية إما بتقدير ضعيف أو مرضـى أو ممتاز ، ثم يتم فـى النهاية تقدير كفاية الموظف بصفة عامة ، وذلك بإعطائه إحدى المراتب التالية : غير مرضى unsatisfactory ، مرضى satisfactory ، جيد Good ، جيد جداً Very Good ، أو ممتاز outstanding .

ويكون تقرير الكفاية سنوياً ، على أن يمكن الموظف من الإطلاع على التقرير الموضوع عنه وذلك باشتراط ابلاغ الموظف به ، ويكون له التظلم منه أمام لجنة خاصة تشكل فى وحدة إدارية ، يكون لها - بعد الفحص والتحقيق - اعتماد التقرير أو تعديله .

وفى سنة ١٩٤٨ قدمت لجنة " هوفر Hoover " دراسة عن نظام تقارير الكفاية أوضحت فيها عدم كفالة هذا النظام التقدير السليم لكفاية الموظفين الإتحاديين ، وذلك فضلاً عن عدم دعم العلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين ، وانتهت اللجنة إلى اقتراح الأخذبنظام تعدد تقارير الكفاية عن الموظف العام بحيث يستخدم كل منها فى مجال معين كاستحقاق العلاوة أو الترقية .. الخ .

=

26. Succés dans la manière de former et de perfectionner les subordannés.
27. Succés dans l'etablissement et le maintien d'un bon moral.
28. Succés dans la détermination des besoins locaux, en personnel et en équipement.
29. Succés dans l'établishement de dates limites dans leur observation.
30. Aptitude à prendre des décissions.
31. Succés dans la façon de déléguer l'autorité de manière chairement définie.

ثم أعقب ذلك تكليف الكونجرس الأمريكى لجنة الخدمة المدنية .C.S.E بدراسة نظام تقارير الكفاية ، حيث انتهت اللجنة إلى أن النظام القائم وقتئذ لم يحقق الهدف المنشود منه ، ومن ثم فقد أقرت مبدأ تنوع تقارير الكفاية ، بحيث تقوم كل وحدة إدارية بوضع نظام لتقارير كفاية موظفيها بما يتفق وظروف وطبيعة العمل بها .

١٧٥ – ثانيا – أهم أحكام النظام الأمريكى :

صدر فى سبتمبر سنة ١٩٥٠ قانون تقدير الكفاية أو الأداء The performrmance rating acte ، والذى بدأ سريانه من ديسمبر سنة ١٩٥٠ متضمناً أحكام النظام المطبق حالياً فى الولايات المتحدة الأمريكية ، حيث قرر أن تقوم كل وحدة إدارية بوضع نظام أو أكثر لتقارير الكفاية بها ، على أن يعتمد من لجنة الخدمة المدنية ، أى أنه أخذبمبدأ تنوع تقارير الكفاية وفقاً لتنوع واختلاف الأعمال الإدارية ، وهو ما يتفق مع اتجاهات الفقه فى هذا الشأن .

وقد تمثلت الاتجاهات العامة لقانون تقدير الكفاية فيما يلى (1) :

١- أن يكون نظام تقدير الكفاية الذى تقوم الوحدة الإدارية بوضعه موضوعياً وعملياً وبسيطاً .

٢- أن يكفل النظام الموضوع تبسيط الأساليب ولامركزية الإجراءات(2).

٣- أن يتضمن النظام الموضوع تقليل مراتب الكفاية لتصبح ثلاثة ، هى: غير مرضى ، مرضى ، وممتاز .

---

(1) أنظر : مقال Jaques Ribas ، سابق الإشارة إليه ، صفحة ٥٤٠ .

(2) مؤلف Gerard Conac ، سابق الإشارة غليه ، صفحة ١٢٠ ومابعدها .

٤- أن يتضمن النظام الموضوع تقرير ضمانات للموظف تكفل العدالة وتقوية الروابط بين الرؤساء والمرؤوسين .

ومن ثم فقد تطلب القانون إعلان الموظفين بمتطلبات الأداء السليم للعمل ، أى إخطارهم بمعيار الكفاية ، كما تطلب ضرورة إبلاغ الموظف بتقرير كفايته ، على أن لايمنح أى موظف تقرير كفاية بمرتبة "غيرمرضى" إلا بعد إخطاره وإعطائه مدة تسعين يوماً كفرصة لتحسين مستوى أدائه ، وذلك فضلاً عن إعطاء الموظف الحق فى أن يطلب من وحدته الإدارية مراجعة تقرير كفايته ، إلى جانب حقه فى التظلم من تقرير كفايته أمام لجنة أو مجلس المراجعة Boards of review الذى يشكل من ثلاثة أعضاء : يعين أحدهم رئيس الوحدة الإدارية ، ويختار الثانى بواسطة موظفى الوحدة الإدارية بالطريقة التى تحددها لجنة الخدمة المدنية ، بينما يعين الثالث بقرار من لجنة الخدمة المدنية على أن تكون له الرئاسة .

وجملة القول ، أن نظام تقارير الكفاية فى الولايات المتحدة الأمريكية يتطلب تنوع تقارير الكفاية وفقاً لبيعة العمل ، من ناحية . مع ضرورة تحديد معيار الكفاية واخطار الموظفين به ، من ناحية ثانية . على أن تكون مراتب الكفاية ثلاثة يتم تقرير الكفاية بإحداها بعد وزن عناصر الكفاية الموضوعية ، من ناحية ثالثة . وذلك فضلاً عن تطلب إخطار الموظف بتقرير كفايته ، من ناحية رابعة . مع تقرير حقه فى التظلم أمام لجنة ثلاثية برئاسة ممثل للجنة الخدمة المدنية ، وعضوية عضو يقوم موظفو الوحدة الإدارية باختياره وآخر تختاره الإدارة ، من ناحية خامسة .

المبحث الثانى

أحكام وضع تقارير افكفاية فى النظام الفرنسى

١٧٦ - تقســيم :

سنبين - بايجاز نشأة وتطور النظام الفرنسى ، أولا ، ثم نبين أهم أحكام النظام الفرنسى ، ثانياً .

١٧٧ - أولا - تطور النظام الفرنسى :

لئن كانت فرنسا قد عرفت نظام تقارير الكفاية منذ زمن بعيد ، إلا أن هذا الموضوع لم يحظ باهتمام كبير ، كما أنه لم يدرس بصفة عامة ، وكان غير منظم بنصوص ذات طابع عام ، حيث كان لكل إدارة تقاليدها وقواعدها الخاصة بها فى هذا الشأن [1] . ومن ثم كانت السمات العامة للنظم المتباينة لتقارير الكفاية تتمثل فى عدم تحقيقها لمبدأالمساواة ، فضلاً عن عدم تحقيق العدالة ، بالإضافة إلى عدم فائدتها من الناحية الفعلية [2] .

وقد اتجه التطور نحو توحيد نظم تقارير الكفاية ، وذلك لاعتبارات من أهمها اصلاح الادارات المركزية الفرنسية ، من ناحية ، ودمج بعض الهيئات الادارية ، من ناحية ثانية ، ومراجعة أساليب الترقية ، من ناحية ثالثة .

---

[1] يقول الأستاذ R. Grégoire أن الحكم على الموظفين - آنذاك - كان يقوم على أساس اتجاهاتهم الخلقية وقدراتهم العقلية ،أكثر منه على سلوكهم العقلى فى العمل .
(أنظر مؤلفه السابق الإشارة إليه ، صفحة ٢٢٦) .

[2] أنظر مؤلف A. Plantey السابق الإشارة إليه ، الجزء الثانى ، صفحة ٧٣٢ ومابعدها .

وفى أعقاب الحرب العالمية الثانية ، أعيد النظر فى موضوع تقارير الكفاية وتم توحيد النظام وفقاً لنصوص تشريعية وردت فى قانون الوظيفة العامة الصادر بتاريخ ١٩ أكتوبر سنة ١٩٤٦ . وقد تحددت أهدافا لنظام فيما يلى (١) :

١- الحكم الموضوعى على عمل الموظف العام ، فتقدير كفاية الموظف العام يكون بتقييم كفايته فى عمله الوظيفى وليس بالحكم على شخصه .

٢- قيام التقدير على عناصر موحدة ، تستبعد التحيز والإعتبارات الشخصية .

٣- ابلاغ الموظف بدرجات كفايته ، وذلك للإلمام بنواحى ضعفه والعمل على تلافيها .

وبالإطلاع على النصوص المبينة لأحكام نظام تقارير الكفاية فى فرنسا فى ظل قانون الوظيفة العامة الصادر بتاريخ ١٩ أكتوبر سنة ١٩٤٦(٢) ، يتضح أن

-P. Fouquet : La notation desfonctionnaires, Revue administrative, (١) 1949, p. 479.

(٢) وردت أحكام وضع تقارير الكفاية عن الموظفين الفرنسيين فى المواد من ٢٨ إلى ٤٨ من قانون الوظيفة العامة الصادر بتاريخ ١٩ أكتوبر سنة ١٩٤٦ ، وكذلك فى المراسيم : رقم ٤٩ - ٨٩٧ بتاريخ ١٨ يونيو سنة ١٩٤٩ ، ورقم ٥١ - ٨٧٤ بتاريخ ٩ يوليو سنة ١٩٥١ ، ورقم ٤٩ - ١١٥٧ بتاريخ ١٨ أغسطس سنة ١٩٤٩ ، ورقم ٥٠ - ٨٩ بتاريخ ٢٠ يناير سنة ١٩٥٠ ، ورقم ٥٢ - ٢٢٧ بتاريخ ٣ مارس سنة ١٩٥٢ ، والمرسوم رقم ٥٥ - ٩٣٠ بتاريخ ١١ يوليو سنة ١٩٥٥ . وكذلك فى أحكام المنشورات العامة : رقم ١٧٠ وظيفة عامة بتاريخ ٦ مارس سنة ١٩٥٠ ، ورقم ٢٦٧ وظيفة عامة بتاريخ ٢٥ أغسطس سنة ١٩٥٢ ، والمنشور رقم ٣١٠ وظيفة عامة بتاريخ ٣أغسطس سنة ١٩٥٥ . وكذلك التعليمات الصادرة بكيفية تطبيق النظام وهى : رقم ٦ بتاريخ ٢٨ سبتمبر سنة ١٩٤٩ ، ورقم ٦ مكرر بتاريخ ٢٥ يناير سنة ١٩٥٢ ، ورقم ٦ مكرر ٣ بتاريخ ٨ سبتمبر سنة ١٩٥٢ .

هذا النظام كان يأخذ بأسلوب التقدير الرقمى ، حيث كان يتم تحليل السلوك الوظيفى للموظف بتقدير درجات رقمية لمختلف عناصر سلوكه ، ينتج عن جمعها معا التقدير الرقمى الذى تقدر به كفاية الموظف العام .

وقد أخذ المشرع الفرنسى بقاعدة عامة مؤداها تقدير كفاية الموظف العام بتقدير رقمى (تقدير الدرجات) ، على أن يصحب ذلك تقدير عام يتم بمقتضاه بيان القيمة الوظيفية للموظف .

وفيما يتعلق بعناصر الكفاية التى يتم وفقاً لها تقدير كفاية الموظف العام ، مر النظام الفرنسى فى ظل قانون الوظيفة العامة لسنة ١٩٤٦ بمرحلتين هما([1]) :

المرحلة الأولى – القائمة الموحدة لعناصر الكفاية :

فى بداية الأخذ بهذا النظام ، قرر دكريتو ١٨ أغسطس سنة ١٩٤٩ قائمة نموذجية لعناصر الكفاية التى ينبغى أن تكون محلاً للتقدير ، وقد تضمنت القائمة المذكورة أربعة عشر عنصراً ، هى :

- أنظر النصوص الكاملة لكل ماسبق فى المؤلف الصادر عن :
La Documentation Française بعنوان :
Statut de la fonction publique, Textes et Jurisprudence, notation, avancement, et carrière, no. 12 A, 1977, p. 1-51.

([1]) لمزيد من التفاصيل ، راجع :
Victor Silvera : La fonction publique et ses problemes actuels, 1976, p. 264 et s.

وكذلك مؤلف Marcel piquemal سابق الإشارة إليه ، صفحة ١٨٠ ومابعدها .

١- اللياقة البدنية أو الجسمانية	aptitudes physiques
٢- المعارف الوظيفية	Connaissances professionnelles
٣- الانضباط الوظيفى أوالدقة فى مراعاة الوقت	Ponctualité
٤- النظام	Ordre
٥- الذاكرة بالنسبة لواجبات العمل	Memoire appliqué
٦- القدرة على العمل المشترك	Sens du travail en Commun
٧- روح الخدمة	Serviabilité
٨- النشاط	Activité
٩- سرعة التنفيذ	Rapidité d'execution
١٠- انهاء العمل	Fini d'execution
١١- التقدير أو التبصر	Prévision
١٢- التنظيم	Organisation
١٣- القيادة	Commandement
١٤- والرقابة أو القدرة على الإشراف	Contrôle

وقد انتقد نظام القائمة النموذجية ، نظراً لكثرة عناصر التقدي من ناحية ، ولأنها عناصر موحدة لاتتفق مع اختلاف طبيعة عملا لموظفين العموميين بفئاتهم وتخصصاتهم ومستوياتهم المختلفة ، من ناحية ثانية . وذلك فضلاً عن تطلبها لمجهودات فائقة من الرؤساء مما قد يؤدى إلى الشكلية أو إلى ضياع كثير من وقتهم فى إعداد التقارير ، من ناحية ثالثة .

ومن ثم فقد أدخل تعديل على النظام بمقتضى الدكريتو الصادر بتاريخ ٣ مارس سنة ١٩٥٢ ، حيث لم تعد قائمة العناصر الأربعة عشر ملزمة بصورة كاملة ، بل أصبح من حق الإدارة أن تلتزم بستة عناصر فقط من عناصر القائمة النموذجية ، على أن يكون من حقها أيضا إضافة عناصر أخرى إذا تطلبت طبيعة

العمل ذلك . إلا أن هذا التعديل لم يستجب لكل الإنتقادات الموجهة للنظـام ، ومـن ثم فقد عدل عنه نهائياً سنة ١٩٥٥ .

المرحلة الثانية – تعدد قوائم عناصر الكفاية :

بمقتضـى المرسوم الصـادر بتـاريخ ١١ يوليـو سـنة ١٩٥٥ ألغــى النظــام السـابق ، وتقـرر الأخذ بنظـام جديـد يراعـى فيـه اختـلاف طبيعـة العمـل وتبــاين التخصصات ، حيث تقرر الأخذ بأربع قوائم من عناصر الكفاية ، علــى أن يكـون لكل طائفة من طوائف الموظفين الأربعة قائمة بعناصر الكفاية الخاصة بها .

فبالنسبة للطائفة (A) وهى التى تتضمن وظـائف القيـادة les fonctions de conception et de direction تكون عناصر تقدير كفايتها هى :

١- المعارف الوظيفية .
٢- الثقافة العامة المتعلقة بالوظيفة .
٣- الفاعلية Efficacité
٤- روح الخدمة العامة .

وبالنسـبة للطائفـة الثانيـة (B) الخاصـة بالوظـائف التطبيقيـة les fonctions d'application ، تكون عناصر كفايتها أربعة أيضا ، هى :

١- المعارف الوظيفية .
٢- روح التنظيم ومناهج وأساليب العمل .
٣- الفاعلية .
٤- الإنضباط .

وبالنسـبة للطائفـة الثالثـة (C) وهــى التــى تتضمــن الوظـائف التنفيذيــة

التخصصية ، تكون عناصر كفايتها كما يلى :

١- المعارف الوظيفية .

٢- العناية بتنفيذ العمل .

٣- الفاعلية .

٤- والإنضباط .

أما الطائفة الرابعة (D) وهى التى تتضمن وظائف التنفيذ les fonctions d'execution ، فتكون عناصر كفايتها هى :

١- الصلاحية للعمل .

٢- العناية بتنفيذ العمل .

٣- الإنضباط .

٤- السلوك أثناء العمل .

ووفقاً لنظام مرسوم ٨ أغسطس سنة ١٩٤٩ ، كان يتم وضع درجة كفاية الموظف بالنسبة لكل عنصر على أساس خمسة مستويات باعتبار أن ١٠٠ تعتبر كفاية عادية normale ، ١١٥ تعتبر كفاية ملحوظة marquée و ١٤٠ تعتبر كفاية استثنائية exceptionnelle بينما تعتبر ٨٥ كفاية تمثل ضعفاً ملحوظاً ، و ٥٠ تمثل عجزاً ضاراً بمصلحة المرفق . على أن يتم وضع الدرجة الكلية على أساس متوسط درجات العناصر المختلفة .

وقد تغير الأمر بمقتضى مرسوم ١١ يوليو سنة ١٩٥٥ ، فأصبحت مستويات الكفاية ستة ، هى :

- صفر	ضعيف جداً	mauvais
- ١	ضعيف	médiocre
- ٢	مقبول	passable
- ٣	جيد	Bon
- ٤	جيد جدا	Très Bon
- ٥	ممتاز	Exceptionnel

وبالإضافة للتقدير الرقمى ، كان يتم إعطاء الموظف تقدير عام appréciation generale بقصد بيان القيمة الوظيفية أو المهنية للموظف La valeur professionnelle d'ensemble . إلا أن القانون كان يعطى التقدير الرقمى أهمية أكبر من التقدير العام ، وذلك عكس الموظف الموضوع عنه التقدير الذى كان يهتم أكثر بالتقدير العام .

وقد وصف النظام الأخير - وبحق - بأنه كان صعباً ومعقداً (١) ، الأمر الذى أدى إلى العدول عنه والأخذ بنظام جديد منذ سنة ١٩٥٩ .

فما هى عناصر تقدير الكفاية وفقاً للنظام الجديد ، وهو النظام الذى لايزال مطبقاً حتى الآن ؟

---

(١) راجع مؤلف A. Plantey ، سابق الإشارة إليه ، الجزء الثانى ، صفحة ٧٣٨ .

١٧٨ - ثانياً - أهم أحكام النظام الفرنسى :

وقد وردت أحكام النظام الجديد لتقارير الكفاية فى المادتين ٢٤ و ٢٥ من الأمر رقم ٢٤٤-٥٩ الصادر فى ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ الخاص بالنظام العام للموظفين ، حيث أحالت المادة الأخيرة إلى لائحة إدارة عامة un réglement d'administration publique يتم بمقتضاها تحديد مختلف العناصر التى توضع فى الإعتبار عند وضع التقدير العام للموظف - وبيان كيفية إبلاغ الموظف بالتقدير الرقمى أو التقدير العام فى الحالات المحددة ، وذلك فضلاً عن بيان اجراءات مراجعة التقارير . وقد صدرت فعلاً لائحة ادارة عامة بالمرسوم رقم ٣٠٨-٥٩ بتاريخ ١٤ فبراير سنة ١٩٥٩ متضمنة الشروط العامة لوضع تقارير الكفاية وترقية الموظفين . ثم أعقب ذلك صدور تعليمات تبين كيفية أحكام النظام الجديد موضع التطبيق ، وذلك بتاريخ ١٣ مايو سنة ١٩٥٩ ، وكذلك منشور الوظيفة العامة رقم ٩٩٩ الصادر عن سكرتارية الدولة لدى الوزير الأول المكلف بالوظيفة العامة بتاريخ ١٦ ابريل سنة ١٩٦٩ (١) .

---

(١) راجع كل هذه النصوص فى المؤلف الصادر عن la documentation française بعنوان le statut de la fonction publique سابق الإشارة إليه ، ص ٥١ ومابعدها .
وكذلك ملحق آخر التعديلات الصادر بتاريخ ٣١ ديسمبر سنة ١٩٧٩ ص ٧ ومابعدها .
وإتماما للفائدة نورد فيما يلى نموذج تقرير الكفاية وفقا لنظام سنة ١٩٥٩ . =

Modél de hiche de notation conforme aux dispositions de l'ordonnance du ٤ février ١٩٥٩ et du décret no ٥٩-٣٠٨ du ١٤ février ١٩٥٩

PREMIER MINISTRE
SECRETARIAT GENERAL
DU GOUVERNEMENT
Direction des Administratifs
et Financiers
Bureau du Personnel

Année ------------

FICHE DE NOTATION
partie à compléter par l'intéressé

Nom ____________________________________
(indiquer également le nom de jeune fille)
Prénoms ___________ Né (e) le___________________
Grade __________ Classe ________ échelon ___________
Affectation __________ Adresse personnelle ____________
Distinctions honorifiques _______________ Tél __________

Note chiffré [   ]

Communication de la note chiffrée

Le soussigné declare avoir pris connaissance de la note chiffrée.

Il peut donner, s'il le juge utile, des indications sur sa situation et les fonctions ou affectations qui lui paraltront les plus conformes à ses sptitudes.

VISA DE LA COMMISSION ADMINISTRATIVE

La commission a pris connaissance de la note chiffrée ou de l'appréciation génerale en séance du

La Commission demande au Chef de Service, aux termes de l'article ٥ du décrent no ٥٩-٣٠٨ du ١٤ Février ١٩٥٩ :

- de communiquer à l'intéressé l'appréciation générale (١) :
- de réviser la notation de l'intéressé pour les motifs suivants (١) :

(١) Rayer la mention inutile.

Le Président, **Le Secrétaire ,**

REPONSE DU CHEF DE SERVICE SAISI S'UNE DEMANDE TENDANT A REVISER LA NOTATION

Signature,

APPRECIATION GENERALE
DU DIRECTEUR OU CHEF DE SERVICE AYANT
POUVOIR DE NOTATION

ووفقاً للنظام الحالى ، يتم وضـع تقـارير الكفايـة عـن الموظفيـن العموميـن بفرنسا بواسطة رئيـس الإدارة أو المرفـق المكلـف بذلـك بعـد أخـذ رأى الرؤسـاء المباشرين للموظـف ، على أن يكون تقدير كفاية الموظف سنوياً ، وبأمرين معـاً ، هما : التقدير الرقمىLa note Chiffrée ، والتقدير العام l'appréciation génerale .

ويتم وضع التقدير الرقمى على أساس من صفر إلى ٢٠ ، على أن يوضـع فى التقدير السنوى بعد إجـراء عمليـة الموازنـة بيـن تقديـرات مختلـف الموظفيـن Péréquation des notes وفقاً للإجراءات والقواعد المقررة فى هذا الشـأن . ومـن ثم لم يعد التقدير الرقمى يقوم على تقدير عناصر الكفايـة المختلفـة لـدى الموظـف العـام ، بـل أصبـح تقديـراً إجماليـاً عامـاً يتـم بمقتضـى السـلطة التقديريـة لـلرئيس الإدارى ، دون تقيد ببيان درجات عناصر الكفاية المختلفـة بـل ودون تحديـد هـذه العناصر . ومن ثم يعد النظام السابق أفضل من النظام الحالى فى هـذه الجزئيـة ، لأنـه يقيـد الرؤسـاء الإداريـين بعنـاصر كفايـة محـددة ومقـدرة يتـم تحديـد التقديـر الرقمى للموظف العام وفقاً لها .

ويوضـع التقديـر العـام أيضـا بواسـطة رئيـس الإدارة أو المرفـق (المكلـف بذلك) ، على أن يتضمن بيان القيمة الوظيفيـة أو المهنيـة للموظـف ، وذلـك علـى ضوء بعض العناصر هى ([1]) : المعارف الوظيفية أو المهنيـة ، فاعليتـه فـى أداء العمل ، قدرته على التنظيم ومنهجه فى أداء العمل ، صفاته البارزة أثناء العمل ، وذلك فضلاً عن بيان قدرته على ممارسة الوظائف الأخرى ، وبوجه خاص بيـان قدرته على ممارسة وظائف ذات مستوى أعلى .

([1]) المادة الثانية من المرسوم رقم ٣٠٨ - ٥٩ الصادر بتاريخ ١٤ فقراير سنة ١٩٥٩ .

وقد حكم مجلس الدولة بأن القانون يتطلب شكلاً معيناً للتقدير العام ، إلا أنه يجب أن يظهر قدرات الموظف على تحمل مسئوليات أعلـى ([1]) . وهكذا يوضـع عن كل موظف سنوياً ، تقرير كفاية يتضمـن : التقديـر الرقمـى ، التقديـر العـام ، وتفسـيرات الموظـف وملاحظاتـه عـن عملـه التـى يمكـن لـه تقديمهـا لوضعها بالتقرير .

ومن ثم يتضح لنا أن النظـام الحـالى يعد أبسط وأكـثر سـهولة مـن النظـام السـابق لتقـارير الكفايـة ، وذلـك فضــلاً عـن أنـه يعطـى أهميـة أكـثر للتقديـر الرقمى ([2]).

أما تقارير الكفاية ذاتها فيجب أن تحرر وتقدم صحيحـة ، بدون أى تحويـر أو تعديل أو شطب ([3]) .

إلا أن تدخل شخص آخر - غير الرئيس الإدارى المنوط به وضع التقريـر فى أعمال الإعداد المادى للتقرير ، لايؤدى إلى البطـلان ([4]) . كمـا أنـه لايـترتب البطلان أيضاً بسبب عدم أخـذ رأى الرئيـس المباشـر ، إذا كـان ذلـك الرئيـس قـد ترك العمل بالمرفق أو بالإدارة قبل الإنتهاء من وضع التقريـر ([5]) ، الأمـر الـذى يمكـن القـول معـه أن عـدم أخـذ رأى الرئيـس المباشـر يـؤدى بصفـة عامـة إلـى البطـلان .

([1]) C.E., 19 Novembre 1971, Ministre de la santéc/Brugiere, Rec., P. 691.

([2]) A. Plantery ، مؤلفه السابق الإشارة إليه ، صفحة ٧٣٩ .

([3]) C.E., 18 Janvier, 1952, Thiàbault, Rec., p. 41.

([4]) C.E.,7 Janvier, 1966, Caperan, Rec., p. 16

([5]) A. Plantery ، مؤلفه السابق الإشارة إليه ، صفحة ٧٣٩ .

ومن ناحية أخرى ، يجب ابـلاغ التقديـر الرقمـى إلـى الموظـف الموضـوع عنه هذا التقرير بواسطة رئيس الإدارة أو المرفق واضع التقرير ، وبطريقة تمكن الموظف من العلم بهذا التقرير (١) . وعدم الإبلاغ يؤدى - فى هذه الحالة - إلـى بطلان ترقيات الموظفين المتنافسين مع الموظف على الترقية (٢) ، كما أنه يؤدى إلى بطلان " قائمة الترقيات " (٣) . كما أن لتاريخ الإبلاغ أهمية قصـوى ، حيث يبدأ منه ميعاد رفع دعوى الإلغاء ضد تقارير الكفاية التى يرغب صـاحب الشـأن الطعن فيها أمام مجلس الدولة .

ويلاحظ أن إبلاغ الموظف بالتقدير الرقمـى يعد أمـراً ملزمـاً ، فهـو إبـلاغ وجوبى Communication obligatoire فضلاً عن أنـه يعد شـرطاً لبـدء إجـراءات مراجعة التقرير ، كما أنه يعد مـن شـروط مشـروعية قوائـم الترقيـة (٤) . بحيث لايمكن للرئيس - المنوط به وضع التقرير - تسجيل التقدير العام بالتقرير إلا بعد ابلاغ صاحب الشأن بتقديره الرقمى (٥) .

وعلى عكس ماسبق ، لايعد ابلاغ التقدير العام للموظـف صـاحب الشـأن ، أمراً ملزماً ، بـل أن الإدارة ليسـت ملزمـة بـإبلاغ الموظـف بـالتقدير العـام إلا إذا طلب ذلك صراحة وبواسـطة اللجنـة الإداريـة المتسـاوية (أو اللجنـة المشـتركة) ، ففى هذه الحالة فقط تلتزم الإدارة بإبلاغه بالتقدير العام .

---

(١) Suzanne Laby : la notation et l'avancement des fonctionnaires de l'Etat, Revue pratique de droit social, N. 254, Juin 1966, p. 125.

(٢) C.E., 5 Mai, 1961, Juste, Rec., p. 302.

(٣) C.E., 12 Juin, 1970, Malafosse, Rec., p. 397.

(٤) C.E., 28 Juin 1968, Juste, A.J.D.A., 1969, p. 186.

(٥) M. Piquemal ، مؤلفه السابق الإشارة إليه ، صفحة ١٨٢ .

وفى هذه الحالة ، يجب على الموظف طلب إبلاغه بالتقدير العام خلال شهرين من تاريخ اخطاره بالتقدير الرقمى ([١]) .

وقد انتقد البعض([٢]) - وبحق - هذه التفرقة بين إلزام الإدارة بابلاغ الموظف بالتقدير الرقمى وعدم إلزامها بابلاغه التقدير العام إلا إذا كلب ذلك عن طريق اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء ، حيث قد يؤدى ذلك إلى الشك لدى الموظفين خشية من الاختلاف والتعارض بين التقدير العام وبين التقدير الرقمى ، بالإضافة إلى أنه من المفيد إبلاغ الموظف بالتقدير الرقمى مصحوباً بابلاغه أيضاًبالتقدير العام حيث يمكن تبين نقاط ضعف الموظف توجيهه نحو أداء أفضل لأعمال وظيفته وهوما يعود بالنفع على كل من الإدارة وموظفيها فى وقت واحد.

وقد أجاز المشرع الفرنسى للموظف صاحب الشأن التظلم من تقرير كفايته([٣]) ، حيث يجوز - بناءً على طلبه - أن تطلب اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء (اللجنة المشتركة) من الإدارة مراجعة التقدير الرقمى الموضوع عنه ([٤]) . فإذا رفضت الإدارة ذلك ، جاز لصاحب الشأن التظلم للوزير المختص ([٥]) .

([١]) C.E., 26 Mai, 1971, Marnas, Rec., p. 381.

([٢]) R. Grégoire ، مؤلفه السابق الإشارة إليه ، صفحة ٢٤٠ .

([٣]) أنظر نص المادة السادسة من المرسوم رقم ٣٠٨-٥٩ الصادربتاريخ ١٤فبرايرسنة١٩٥٩.

([٤]) قضى مجلس الولة الفرنسى بأن لكل موظف الحق فى أن يرفع التماسا للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء ، وذلك كى تطلب من رئيس الإدارة أو المرفق مراجعة تقرير كفايته، أنظر C.E., 24 Février, 1967, Meyronneine, Rec., p. 93

([٥]) C.E., 20 Octobre, 1967, paliasse, Rec., p. 383.

وتجدر الإشارة إلى أنه يجب التمييز بين طلب مراجعة التقدير الرقمى وطلب معرفة التقدير العام ، فعدم مشروعية رفض مراجعة التقدير الرقمى لاتؤثر فى مشروعية رفض =

كذلك يجوز للموظف التظلم للوزير المختص طالباً مراجعة تقرير كفايته ، إذا رفضت اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء أن تطلب من رئيس الإدارة أو المرفق مراجعة هذا التقرير . كما أن هذا الرفض - مهما كان سببه - لايمنع الموظف من الطعن القضائى (١) وإذا رفض الوزير طلب الموظف مراجعة تقرير كفايته - بحجة أن تقرير الكفاية قد أصبح نهائياً ، وأن الموظف قد استنفذ طرق الطعن المقررة له بتظلمه عن طريق اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء - يكون قرار الوزير معيباً ، يمكن الطعن فيه بالإلغاء (٢) .

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسى بأنه وإن كان يجوز للموظف التظلم مباشرة لرئيس الإدارة أو المرفق ، إلا أن ذلك يعد تنازلاً منه عن حقه فى التظلم عن طريق اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء (٣) . ولكن لايعد تنازلاً منه عن حقه فى الطعن القضائى (٤) .

ولعل ماقضى به مجلس الدولة الفرنسى يعد أمراً مقبولاً ، لأن التظلم عن كريق اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء سيتمخض فى النهاية عن ارسال التظلم لرئيس الإدارة أو المرفق ، فإذا كان الموظف قد تظلم مباشرة لهذا الرئيس طالباً منه مراجعة تقرير كفايته ، يكون منطقياً أن ذلك يعد تنازلاً من الموظف عن التظلم عن طريق اللجنة ، وإلا كان فى الأمر تكرار لامبرر له ، ولن يغير من

= ابلاغ التقدير العام ، أنظر :

C.E., 24 Février, 1967, Meyronneine, A.J.D.A., 1967, p. 482.

(١) C.E., 20 Octobre 1967, palisse, R., p. 383.

(٢) C.E., 19 Novembre 1971, Bruguière, Rec., p. 692.

(٣) C.E., 5 Mai 1972, Simi, Rec., p. 347.

(٤) C.E., 5 Mai 197, Dumartinet, Rec., p. 346.

الأمر شيئاً لأن الرئيس سيصر - بطبيعة الحال - على موقفه السابق .

وغنى عن البيان أن القواعد العامة هى الواجبة التطبيق فيما يتعلق بميعاد الطعن ، فيجب أن يقدم الطعن بالغاء تقرير الكفاية خلال شهرين من تاريخ اخطار الموظف بالتقدير الرقمى أو بالتقدير العام ، وإلا أصبح التقرر نهائياً وحكم بعدم القبول لفوات الميعاد (١) . مع ملاحظة أن رفع التظلم - سواء عن طريق اللجنة أو للرئيس الإدارى مباشرة - يؤدى إلى قطع الميعاد (٢) . كما أن سكوت اللجنة لمدة أربعة أشهر دون رد ، يعطى الحق للموظف فى الطعن القضائى خلال شهرين من تاريخ انتهاء هذه المدة (٣) .

كذلك يجوز للموظف اللجوء للقضاء طالبا الحكم بالتعويض ، بسبب الأضرار المترتبة على تقرير الكفاية المعيب (٤) .

ويتضح مما سبق أن تقارير الكفاية تمر - وفقا للنظام الفرنسى الحالى - بالمراحل التالية :

١- وضع التقرير الرقمى بواسطة رئيس الإدارة أو المرفق المكلف بوضع التقرير ، بعد أخذ رأى الرؤساء المباشرين للموظف الموضوع عنه التقرير .
٢- اخطار الموظف صاحب الشأن بالتقدير الرقمى .
٣- تلقى مايمكن أن يقدمه الموظف - الموضوع عنه التقرير - من تفسيران أو وجهات نظر فيما يتعلق بعمله ، وادراجها بالتقرير .

---

(١) C.E., 13 Juillet 1966, Guilbert, Rec., p. 498 .

(٢) C.E. 26 Mai 1971, Marnas, Rec., p. 381

(٣) M. Piquemal ، مؤلفه السابق الإشارة إليه ، صفحة ١٨٤ - ١٨٥ .

(٤) C.E. 31 Janvier 1975, Volff, Rec., p. 70.

٤- وضع التقدير العام بواسطة الرئيس المكلف بوضع التقرير .

٥- إجراء عملية " موازنة التقديرات الرقمية " .

٦- اخطار اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء (اللجنة المشتركة) بالتقدير الرقمى مع وجوب اخطار الموظف بتقديره العام إذا طلب ذلك بواسطة اللجنة .

٧- يجوز للموظف طلب مراجعة التقدير الرقمى : إما مباشرة أو عن طريق اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء .

٨- صيرورة التقرير نهائياً : إما بفوات ميعاد التظلم أو الطعن دون التظلم أو الطعن ، أو برفضها بعد تقديمها فى الميعاد .

المبحث الثالث

أحكام وضع تقارير الكفاية

فى النظام المصرى

١٧٩ - تقسـيم :

كان قانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن موظفى الدولة أو قانون يضع تنظيماً تشريعياً متكاملاً لنظام تقارير الكفاية ، وبعد قيام الثورة وتغير الفلسفة السياسية والإقتصادية والإجتماعية صدر قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ حيث تم فى ظله الأخذ ببعض الإتجاهات الجديدة فى مجال تقارير الكفاية ، وهى التى ظلت سارية - إلى حد كبير - فى ظل قانون العاملين المدنيين بالدولة التالى له وهو رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ . وأعقب ذلك صدور القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، الذى أخذ ببعض الإتجاهات الجديدة فى هذا الشأن مع إجراء تعديلات جذرية صدرت بها تعديلات قانون العاملين المدنيين بالدولة فى أول أغسطس بالقانون رقم ١١٥لسنة ١٩٨٣.

ومن ثم يمكن التمييز بين ثلاث مراحل فى هذا الشأن (١) : كانت المرحلة الأولى فى ظل قانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن موظفى الدولة ، وكانت المرحلة الثانية فى ظل قانونى العاملين المدنيين بالدولة رقمى ٤٦ لسنة ١٩٦٤ و

---

(١) يتعلق التمييز هنا بأحكام وضع تقارير الكفاية ، ومن ثم فسيقتصر حديثنا عليها . أما الجوانب المختلفة لتقارير الكفاية فى القوانين المشار اليها فى المتن فقد سبق لنا الحديث عنها فى الصفحات السابقة من هذا البحث .

٥٨ لسنة ١٩٧١ ، ثم كانت المرحلة الثالثة - وتعديلاتها الأخيرة - فى ظل القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

وتفصيلات ذلك كما يلى :

١٨٠ - أولاً - أحكام وضع الكفاية فى ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن موظفى الدولة :

وردت الأحكام هنا بأحكام وضع تقارير الكفاية ، ومن ثم فسيقتصر حديثنا عليها . أما الجوانب المختلفة لتقارير الكفاية فى القوانين المشار إليها فى المتن فقد سبق لنا الحديث عنها فى الصفحات السابقة من هذا البحث .

كانت المادة ٣٠ قد خضعت لتعديلات متعاقبة ([1]) .

([1]) كان أول نص للمادة ٣٠ عند صدور القانون كما يلى :
" يخضع لنظام التقارير السنوية جميع الموظفين عدا رؤساء المصالح والموظفين الذين فى درجة مدير عام فما فوقها . وتعد هذه التقارير فى شهر فبراير من كل عام متضمنة درجة كفاية الموظف باعتباره جيدا أو متوسطا أو ضعيفا " .
- ثم صدر القانون رقم ٥٧٩ لسنة ١٩٥٣ معدلا نص المادة ٣٠ لتصبح كما يلى :
" يخضع لنظام التقارير السنوية السرية جميع الموظفين لغاية الدرجة الثالثة ، وتعد هذه التقارير فى شهر فبراير من كل عام على أساس تقدير كفاية الموظف بدرجات نهايتها القصوى مائة درجة . ويعتبر الموظف ضعيفا إذا لم يحصل على ٤٠ درجة على الأقل . وتكتب هذه التقارير على النموذج وبحسب الأوضاع التى يقررها وزير المالية والإقتصاد بقرار يصدر منه بعد موافقة ديوان الموظفين " .
- ووفقا للقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ عدلت المادة ٣٠ لتصبح على النحو التالى :
" يخضع لنظام التقارير السنوية السرية جميع الموظفين لغاية الدرجة الثالثة ، وتعد هذه التقارير فى شهر فبراير من كل عام أو فى أى شهر آخر يصدر بتحديده قرار من الوزير المختص بعد أخذ رأى ديوان الموظفين ، ويكون ذلك على أساس تقدير كفاية الموظف بمرتبة ممتاز أو جيد أو مرضى او ضعيف .
وتكتب هذه التقارير على النماذج وبحسب الأوضاع التى يقررها وزير المالية والإقتصاد بقرار يصدر منه بعد أخذ رأى ديوان الموظفين .

وسنبين عناصر الكفاية ومراتبها ، ثم نتتبع تردد المشرع بين علانية وسرية تقارير الكفاية ، وذلك كما يلى :

١- عناصر الكفاية :

أخذ المشرع بمبدأ " توحيد تقارير الكفاية " ، حيث كان التقرير موحداً بالنسبة لكل الموظفين الخاضعين لنظام تقارير الكفاية وفقاً لأحكام قانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، كما أن التقرير كان يتضمن جزئين ، يشمل الجزء الأول منه بيانات خاصة بالموظف الموضوع عنه التقرير(¹) ، بينما يشمل الجزء الثانى منه عناصر الكفاية التى يتم وفقا لها تقدير كفاية الموظف ، وهذه العناصر أربعة هى:

العنصر الأول - العمل والإنتاج :

ومخصص له ستون درجة ، على أن يخصص للإلمام بالعمل والإستفادة من التدريب ثلاثون درجة ، بينما تخصص الثلاثون درجة الأخرى للسرعة والإنتاج .

ولعله من الجدير بالملاحظة أن القانون قد احتفظ فى تعديلاته المختلفة بمبدأ اعداد التقارير فى شهر فبراير من كل عام ، بصفة عامة ، إلا أنه فيما يتعلق بأسلوب المراتب ، فقد اختلف الأمر : حيث كان القانون ، عند صدوره ، ثم وفقا لتعديله بالقانون رقم ٧٢ لسنة ١٩٥٧ ، يأخذ بأسلوب المراتب ، إلا أنه كان يأخذ بالترتيب الثلاثى سنة ١٩٥١ (جيد، متوسط ، وضعيف) . وبالترتيب الرباعى وفقا لتعديل سنة ١٩٥٧ (ممتاز ، جيد ، مرض ، وضعيف) . بينما وفقا لتعديله بالقانون رقم ٥٧٩ لسنة ١٩٥٣ كان يأخذ بأسلوب الدرجات (التقدير الرقمى) .

ولاشك فى أن أسلوب المراتب أفضل وأكثر ملائمة من أسلوب الدرجات ، كما أن الترتيب الرباعى يبدو أكثر ملائمة من الترتيب الثلاثى .

(¹) تتمثل هذه البيانات فى : اسم الموظف ، تاريخ الميلاد ، الوظيفة الحالية ، تاريخ دخول الموظف الخدمة ، الدرجة ، المرتب ، المؤهل العلمى وتاريخ الحصول عليه ، الجزاءات والعقوبات التأديبية وتاريخ توقيعها ، والإحالة إلى مجلس تأديب ، والإيقاف عن العمل .

العنصر الثانى – المواظبة :

ومخصص له عشر درجات ، بواقع خمس درجات لمدى استعمالالموظف حقه فى الإجازات ، والخمس درجات الأخرى لمدى احترام الموظف مواعيد العمل الرسمية .

العنصر الثالث – الصفات الشخصية :

وقد خصص لهذا العنصر عشرون درجة ، على أن يشتمل على المعاملة والتعاون والسلوك الشخصى .

العنصر الرابع – القدرات :

وقد خصص لهذا العنصر عشر درجات ، على أن يشتمل على الاستعداد الذهنى وحسن التصرف والتيقظ .

وقد وجهت الانتقادات التالية لهذا النظام ([1]) :

١- الأخذ بمبدأ توحيد تقارير الكفاية بالنسبة لكل الموظفين الخاضعين لنظام التقارير لايتفق مع ماهو مقرر من اختلاف واجبات ومسئوليات كل وظيفة ، الأمر الذى يكون من الأفضل معه أن تتعدد نماذج التقارير بتعدد الوظائف واختلاف واجباتها ومسئولياتها .

٢- توحيد أهمية كل عنصر من عناصر الكفاية ، بالرغم مما يقتضيه المنطق من اختلاف الأهمية النسبية لكل عنصر من عناصر الكفاية باختلاف طبيعة العمل أو اختلال المستوى الوظيفى .

([1]) الدكتور سليمان الطماوى : مبادئ علم الإدارة العامة ، الطبعة السادسة ، ١٩٨٠ ، صفحة ٤٩٩ .

٣- جاءت عناصر الكفاية مجملة ولاتساعد نتائجها على الاستفادة منها عند اتخاذ القرارات فى المجالات المختلفة ([1]) .

٢- مراتب الكفاية :

كان يتم تقدير الكفاية بالأرقام على أن يعبر عنها فى النهاية بأوصاف أو مراتب ([2]) ، وذلك على الأساس التالى :

- من ٥٠ إلى ٧٤ ، تعادل مرتبة مرضى .
- من ٧٥ إلى ٨٩ ، تعادل مرتبة جيد .
- من ٩٠ درجة فأعلى ، تعادل مرتبة ممتاز .

وقد أخذ نظام سنة ١٩٥١ بمبدأ دورية التقارير ، على أن يكون التقرير سنوياً ، وتقاس كفاية الموظف مرة واحدة فى السنة ، وتعد فى شهر فبراير من كل سنة أو فى أى شهر آخر يصدر بتحديده قرار من الوزير المختص بعد أخذ رأى ديوان الموظفين .

٣- مدى علانية تقارير الكفاية :

لقد تردد المشرع فى ظل نزام سنة ١٩٥١ بين السرية والعلانية ، فقد بدأ بالعلانية المطلقة ، ثم قرر السرية المطلقة ، ثم أخذ بالعلانية الجزئية :

([1]) محمد عبدالله عبدالرحيم ، رسالته السابق الإضارة إليها ، صفحة ٧٢ .

([2]) تجدر الإشارة إلى ماورد بالمادة الخامسة من قرار وزير المالية والإقتصاد رقم ٦٢٩ لسنة ١٩٥٧ من أنه لما كان التقدير بدرجتى ضعيف وممتاز له أثر ضخم فى مستقبل الموظف هبوطا وصعودا ، فإنه يتعين أن يؤيد هذا التقرير بأسانيد تعززه مستمدة بطبيعة الحال من أعمال الموظف وسلوكه طوال الفترة موضوع التقرير .

ففى البداية ، أخذ المشرع بمبدأ العلانية المطلقة ، حيث كان نص المادة ٣١ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن موظفى الدولة يقرر اعطاء الموظف صورة من التقرير السنوى المقدم عنه ، فى ذات الوقت الذى كان يجيز فيه لمن قدم عنه تقرير بدرجة متوسط أو ضعيف أو يقدم مايكون لديه من ملاحظات خلال أسبوعين من تاريخ تسليمه التقرير .

ومع الإدعاء بتهيب الرؤساء من ذكر الحقيقة خوفاً أو مجاملة ، وأن النظام قد جاء بعكس المقصود منه . عدل نص المادة ٣١ بمقتضى القانون رقم ٥٧٩ لسنة ١٩٥٣ حيث قرر المشرع مبدأ " السرية المطلقة " لتقارير الكفاية . وهو أمر منتقد بدون شك ، حيث قد يؤدى إلى تحكم واستبداد الرؤساء من ناحية ، وشك الموظفين وعدم كفالة حقوقهم من ناحية أخرى .

وقد عاد المشرع ليتخذ موقفاً وسطاً بين السرية المطلقة والعلانية المطلقة لتقارير الكفاية ، حيث قرر القانون رقم ١٧٣ لسنة ١٩٥٧ - المعدل للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن موظفى الدولة - مبدأ السرية كقاعدة عامة باستثناء الموظف الحاصل على تقرير كفاية بمرتبة ضعيف ، حيث أوجب القانون اعلان الموظف بتقريره إذا كان التقرير بمرتبة ضعيف .

وهذا موقف منتقد من جانب المشرع ، فلئن كان اعلان الموظف الحاصل على تقرير كفاية بمرتبة ضعيف يكفل تمكين الموظف من الدفاع عن نفسه واثبات كفايته . إلا أن عدم اعلان باقى الموظفين الحاصلين على مراتب كفاية أعلى بتقارير كفايتهم لايحقق متطلبات مبادئ الإدارة التعليمية التى تنادى بحفز الهمم وابراز وتشجيع الأكفاء من الموظفين تماما كما يتم اعلان غير الأكفاء ، وذلك فضلاً عن أن الموظفين الحاصلين على تقارير كفاية برتبة جيد أو مرضى لن

يمكنوا من الإلمام بمستوى كفايتهم حتى يعملوا على رفعها كما أنهم لايعطوا الفرصة لإظهار الحقيقة إذا ماوقع تحكم أو انحراف عند تقدير كفايتهم ، وهذا لايتفق مع مقتضيات العدالة وحسن سير الإدارة العامة .

وهكذا يكون نظام سنة ١٩٥١ (وفقاً لآخر تعديلاته سنة ١٩٥٧) قد أخذ بالترتيب الرباعى لمراتب الكفاية ، وهو أمر منطقى وملائم ، من وجهة نظرنا .

كما أنه أخذ بمبدأ سنوية التقرير ، على أن يعد مرة واحدة فى السنة ، وهو أمر منتقد – فى نظرنا – حيث من الأفضل أن يكون التقدير السنوى هو متوسط قياس كفاية الموظف مرتين فى السنة على الأقل .

كذلك وأن كان يحمد لنظام سنة ١٩٥١ أنه قد حدد عناصر الكفاية ، إلا أن هذا التحديد قد جاء عاما ومجملاً ، فضلاً عن أن " توحيد التقارير " لايتفق مع اختلاف طبيعة العمل وتباين المستويات الوظيفية للموظفين العموميين .

وأخيراً ، يؤخذ على نظام سنة ١٩٥١ تردده بين علانية تقارير الكفاية وتجربتها ، ثم تقريره لمبدأ العلنية الجزئية لتقارير الكفاية ، وهو أمر منتقد قد يؤدى إلى التحكم والإستبداد من ناحية ، وضياع حقوق الموظفين وعدم اطمئنانهم من ناحية ثالثة ، وعدم تمكين القضاء من بسط رقابته على كل التقارير ، من ناحية رابعة .

فهل اختلفت أحكام وضع تقارير الكفاية فى ظل قانونى ٤٦ لسنة ١٩٦٤ و ٥٨ لسنة ١٩٧١ عنها فى ظل أحكام قانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ؟

١٨١ - ثانياً - أحكام وضع تقارير الكفاية فى ظل قانونى العاملين المدنيين بالدولة رقمى ٤٦ لسنة ١٩٦٤ و ٥٨ لسنة ١٩٧١ :

اتفق القانونان فى الأحكام العامة لوضع تقارير الكفاية ، مع وجود اختلاف فى بعض التفصيلات وإن كانت الإتجاهات العامة متقاربة .

١- أحكام وضع تقارير الكفاية فى ظل القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ :

وردت أحكام وضع تقارير الكفاية فى المواد ٢٨ إلى ٣٤ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، على أن تعد التقارير طبقاً للأوضاع التى تحددها اللائحة التنفيذية (١) .

وقد تمثلت الأحكام العامة فى هذا الشأن ، فيما يلى :

١- الأخذ بمبدأ دورية تقارير الكفاية ، فتكون سنوية ولمرة واحدة ، على أن تقدم التقارير عن كل سنة ميلادية خلال شهرى يناير وفبراير من السنة التالية .

٢- الأخذ بالتقسيم الخماسى لمراتب الكفاية ، فيكون تقدير كفاية العامل أو الموظف بمرتبة : ممتاز ، أو جيد ، أو متوسط ، أو دون المتوسط ، أو ضعيف .

٣- إذا تبين أن مستوى أداء العامل أو الموظف دون المتوسط ، يلتزم الرئيس الإدارى بلفت نظره كتابة مع ذكر المبررات ، وضم ذلك لملف العامل .

---

(١) تنص المادة ٢٩ من هذا القانون على مايلى :
" يخضع لنظام التقارير السنوية جميع العاملين لغاية وظائف الدرجة الثالثة ، وتقدم هذه التقارير عن كل سنة ميلادية خلال شهرى يناير وفبراير من السنة التالية ، ويكون ذلك على أساس تقدير كفاية العامل بمرتبة ممتاز أو جيد أو متوسط أو دون المتوسط أو ضعيف . وتعد هذه التقارير كتابة وطبقا للأوضاع التى تحددها اللائحة التنفيذية " .

٤- أن يعلن العامل أو الموظف الذى تقدر كفايته بمرتبة ضعيف أو دون المتوسط بأوجه الضعف فى مستوى أدائه لعمله ، ويكون له التظلم من التقرير للجنة شئون العاملين خلال شهر من إعلانه بالتقرير ، على ألا يعتبر التقرير نهائياً إلا بعد انقضاء ميعهاد التظلم منه أو البت فى التظلم ، ويجب أن يتم ذلك قبل ميعاد العلاوة الدورية السنوية وهو أول مايو (1) .

وبذلك يكون القانون قد أخذ بمبدأ الإعلان الجزئى لتقارير الكفاية ، بل أوجب اعلان التقارير للحاصلين على مرتبة دون المتوسط أو ضعيف من ناحية ، وذلك فضلاً عن فتح باب التظلم لهم أمام لجنة شئون العاملين ، من ناحية أخرى وإن كان تقرير الاختصاص بنظر التظلم للجنة شئون العاملين التى اعتمدت التقرير يعد أمراً منتقداً ، لايحقق الحيدة وعدم الحساسية عند نظر التظلم ، إذ قد تجد اللجنة حرجاً فى تعديل تقرير سبق لها الموافقة عليه ، ومن ثم كان يجب أن يكون نظر التظلم من التقرير للجنة أو جهة أخرى محايدة لم يسبق لها إبداء رأيها بالتقرير .

ولما كان القانون قد أحال للائحة التنفيذية لتحديد كيفية وضع تقارير الكفاية ، وأن هذه اللائحة لم تصدر ، فقد صدر التفسير التشريعى رقم ١ لسنة ١٩٦٥ مقرراً - بمادته التالية - أن يستمر العمل بنظام التقارير السنوية الذى كان معمولاً به قبل صدور القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ فى

---

(1) تقول المحكمة الإدارية العليا " إن نص المادة ٣٢ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ المشار إليها لم يستلزم سوى اخطاره (العامل) بالتقرير الموضوع عنه وإذا كان المشرع قد أوجب أن يتم الفصل فى التظلم قبل أول مايو فإن هذا الميعاد لايعدو أن يكون تنظيماً لقواعد الفصل ولم يرتب القانون أى أثر لذلك " .
حكمها بتاريخ ٢١ يناير سنة ١٩٧٩ ، المجموعة ، السنة الرابعة والعشرين ، صفحة ٤٩ .

خصوص مراتب الكفاية وكيفية تحديدها ، على أن يقتصر تطبيق هذا النظام على العاملين الشاغلين لدرجات الكادر الفنى العالى أو الإدارى أو الكتابى أو الفنى المتوسط دون غيرهم .

ثم صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٩٣٣ لسنة ١٩٦٦ مبيناً كيفية اعداد تقارير الكفاية للعاملين المدنيين بالدولة الشاغلين لغير الدرجات العمالية ، ونصت مادته الثانية - على أنه فيما لايتعارض مع أحكامه - يتخذ النموذج المرافق لقرار وزير المالية والإقتصاد رقم ٦٢٩ لسنة ١٩٥٧ أساساً لإعداد التقارير السنوية للعاملين أو الموظفين .

ثم أعقب ذلك صدور القرار الجمهورى رقم ٤٧٢٦ لسنة ١٩٦٦ بتاريخ ١٠ ديسمبر سنة ١٩٦٦ فى شأن اعداد التقارير السنوية عن العاملين المدنيين بالدولة ، على أن تعد وفقاً له تقارير الكفاية التى تعد عن السنة الميلادية ١٩٦٦ .

٢- أحكام وضع تقارير الكفاية فى ظل القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ :

صدر القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بشأن العاملين المدنيين بالدولة مبيناً أحكام وضع تقارير الكفاية فى المواد من ٣٦ إلى ٤١ منه ، وهى أحكام تتفق - بصفة عامة - مع تلك التى وردت بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، وذلك من حيث تحديد الخاضعين لنظام تقارير الكفاية ، والأخذ بالتقسيم الخماسى لمراتب الكفاية ، وتقرير العلانية الجزئية لهذه التقارير (١) ، على

---

(١) نشير إلى أن المادة ٣٩ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بشأن العاملين المدنيين بالدولة كانت تنص على مايلى :

" يخظر العامل الذى قدرت كفايته بدرجة ضعيف أو دون المتوسط باوجه الضعف فى

التفصيل السابق شرحه . إلا أن القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بشأن العاملين المدنيين بالدولة قد أتى بحكم جديد فيما يتعلق بموعد إعداد التقارير ، حيث قررت المادة ٣٦ منه أن تقدم التقارير خلال شهرى أكتوبر ونوفمبر من السنة التالية (كانت يناير وفبراير فى القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤) ، ويرجع ذلك الى تغيير بداية السنة المالية حيث أصبحت تبدأ من يناير بدلاً من يوليو .

= مستوى أدائه لعمله ويجوز له أن يتظلم من هذا التقرير الى لجنة شئون العاملين خلال شهر من تاريخ اعلانه به على أن يفصل فى التظلم خلال شهر من تاريخ تقديمه ويكون قرارها نهائيا .

ولايعتبر التقرير نهائيا إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم أو البت فيه " .

ومفاد ماسبق أن القانون نص صراحة على أن من يحصل على تقرير كفاية بدرجة ضعيف أو دون المتوسط له حق التظلم من هذا التقرير إلى لجنة شئون العاملين ، ولكن يثور التساؤل حول حق من يحصل على درجة جيد مثلا ، فى التظلم من التقرير أمام لجنة شئون العاملين ، فهل يمكن قبول تظلمه ؟

لقد طرح على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة قانون عن مدى جواز التظلم من تقارير الكفاية بمرتبة جيد ، المعدة وفقاً لأحكام القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بنظام العاملين المدنيين بالدولة ، وذلك بعد علم ذى الشأن بمناسبة صدور قرارات منح العلاوات التشجيعية للعاملين الممتازين بإحدى الوزارات (وزارة الأوقاف) .

فبعد أن استعرضت الجمعية بجلستها بتاريخ ١٨ نوفمبر سنة ١٩٨١ أحكام هذا القانون فى هذه الجزئية ، انتهى - وبحق - إلى أنه فى ظل العمل بأحكام القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ لم يكن علم العامل بمرتبة كفايته يتحقق بيقين إلا فى حالات تقديره بمرتبة ضعيف ودون المتوسط حيث تلتزم الإدارة باخطاره وتخطيه عند الترقية بالإختيارواستبعاده عند منح العلاوات التشجيعية . وإذا كان تقرير الفاية بمراتبه المختلفة هو فى حقيقته قرار ادارى نهائى مؤثر فى الوضع الوظيفى للعامل فإنه يجوز الطعن فيه بالإلغاء أيا كانت مرتبته ، وبالتالى يحق للعامل أن يتظلم منه إداريا خلال ستين يوما من تاريخ تحقق علمه به فى إحدى الحالات (سالفة الذكر) ومنها حالة صدور قرارات منح العلاوات التشجيعية دون أن تشمل صاحب الشأن " ، ومن ثم انتهت إلى جواز التظلم فى هذه الحالة .

(ملف رقم ٥٧٠/٣/٨٦ - غير منشورة) .

وقد ورد بالمادة ٣٧ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بشأن العاملين المدنيين بالدولة ما يلى :

" ...... وتقدم هذه التقارير عن كل سنة مالية خلال شهرى أكتوبر ونوفمبر من السنة التالية ، ويكون ذلك على أساس تقدير كفاية العامل بمرتبة ممتاز وجيد ومتوسط ودون المتوسط وضعيف . ويكون اعداد هذه التقارير وفقاً للإجراءات والأوضاع التى تحددها اللائحة التنفيذية " .

وإذ كانت المادة الثانية من قانون اصدار القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ قد نصت على استمرار العمل باللوائح والقواعد والقرارات المعمول بها فى شئون العاملين الخاضعين لأحكامه إلى أن تصدر اللائحة التنفيذية له ، ولما كانت هذه اللائحة لم تصدر حتى إلغاء هذا القانون ، فقد استمر العمل بأحكام القرار الجمهورى رقم ٤٧٢٦ لسنة ١٩٦٦ فى شأن إعداد تقارير الكفاية السنوية عن العاملين المدنيين بالدولة .

٣- عناصر الكفاية وفقاً للقرار الجمهورى الصادر سنة ١٩٦٦ :

من المعروف أن القرار الجمهورى سالف الذكر قد صدر مع بداية الأخذ بنظام وصف وترتيب الوظائف العامة ، ومن ثم فقد أتى بأحكام جديدة فيما يتعلق بعناصر الكفاية التى يتم تقدير الكفاية وفقاً لها ، حيث قسم الموظفين الى خمس مجموعات (١) ، حددت عناصر كفاية كل منها على النحو التالى :

---

(١) قسمت وظائف الجهاز الحكومى الى خمس مجموعات نوعية ، هى :
أ - مجموعة الوظائف الادارية والتنظيمية .
ب - مجموعة الوظائف التخصصية .
جـ - مجموعة الوظائف الفنية .

(أ) بالنسبة لمجموعة الوظائف الإدارية والتنظيمية :

حددت عناصر كفايتها بثلاثة ، هى :

- **أداء واجبات العمل :**

وقد قسم هذا العنصر الى عناصر فرعية ، هى : كمية الإنتاج ، جودة الإنتاج ، الاهتمام بالعمل ، استعمال وقت العمل الرسمى ، ومدى الاستفادة من التدريب (1) .

- **الإستعداد الذاتى والقدرات :**

قسم هذا العنصر – أيضاً – إلى خمسة عناصر فرعية ، هى القدرة على تحمل المسئولية ، الذكاء والتيقظ ، القدرة على التصرف ، القدرة الإشرافية ، ومدى امكانيات التقدم (2) .

د – مجموعة الوظائف المكتبية .
هـ – مجموعة وظائف الخدمات المعاونة .

وقد صدر القرار رقم ٢ لسنة ١٩٦٥ من رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ، متضمنا تعريف كل مجموعة ، مع ايراد أمثلة للأعمال التى تدخل فى نطاقها .

(1) يتم تقدير كفاية العامل أو الموظف بالنسبة لكل عنصر فرعى من عناصر الكفاية بوضع الدرجة المناسبة أمام أحدى العبارات الوصفية المعبرة عن مدى كفاية العامل ، فعنصر جودة الإنتاج مثلا وضعت أمامه العبارات الوصفية التالية لاختيار تلك التى تتفق وكفاية العامل ، وهى : أداء متقن ولايخطئ مطلقا ، أداء صحيح ونادرا مايخطئ ، إنتاج سليم ، كثير الأخطاء ، مهمل وغير دقيق بالمرة ، وهكذا .

(2) كذلك وضعت العبارات الوصفية الدالة على مدى الكفاية أمام كل عنصر فرعى ، فعنصر القدرة على تحمل المسئولية مثلا ، وضعت أمامه العبارات الوصفية التالية :
يعتمد عليه كلية فى كل واجبات وظيفته ، على استعداد لتحمل المسئولية ، يعتمد عليه فى الواجبات العادية لوظيفته فقط ، يميل إلى إحالة مسائل يمكن تقريرها بنفسه ، ويتجنب تحمل المسئولية ولايمكن الإعتماد عليه .

- الصفات الشخصية والأخلاق :

وقد قسم هذا العنصر إلى ثلاثة عناصر فرعية ، هى الإتصال بالجمهور ، العلاقات مع الزملاء والتعاون ، ومدى تقبل النقد [1] .

(ب) بالنسبة لمجموعة الوظائف التخصصية :

حددت عناصر كفايتها أيضا بثلاثة ، هى أداء واجبات العمل ، الاستعداد الذاتى والقدرات ، والصفات الشخصية والأخلاق ، مع اضافة عصر فرعى لعنصر أداء واجبات العمل هو استخدام أدوات ومواد العمل ، يستخدم أدوات ومواد العمل فيما أعدت له بكفاية ، لايسرف فى استخدام أدوات ومواد العمل ، يميل إلى الإسراف فى استخدام أدوات ومواد الهمل ، ومسرف وغير مبال بأدوات ومواد العمل) .

(جـ) بالنسبة لمجموعة الوظائف الفنية :

حددت عناصر كفايتها بثلاثة ، هى : أداء واجبات العمل (ويتضمن كمية الإنتاج ، جودة الإنتاج ، الاهتمام بالعمل ، استعمال وقت العمل الرسمى ، مدى الاستفادة من التدريب ، واستخدام أدوات ومواد العمل) ، والاستعداد الذاتى والقدرات (ويتضمن عنصرين فرعيين هما : القدرة الاشرافية ، ومدى امكانيات التقدم) ، والصفات الشخصية والأخلاق (ويتضمن عنصرين فرعيين هما : الإتصال بالجمهور ، والعلاقات مع الزملاء والتعاون) .

---

[1] وضعت أيضا العبارات الوصفية الدالة على مدى الكفاية أمام كل عنصر فرعى ، فعنصر مدى تقبل النقد مثلا وضعت أمامه العبارات التالية : مستعد دائما لتقبل النقد بصدر رحب ويستجيب للأفكار البناءة ويعترف بخطئه ، يقبل النقد دائما ولايستجيب له عادة ، يقبل النقد ولايستجيب له ، لايتحمل النقد ويرفض قبوله ، ويثور ويغضب عند توجيه أى نقد .

(د) بالنسبة لمجموعة الوظائف المكتبية :

حددت عناصر كفايتها بثلاثة أيضاً ، هي : أداء واجبات العمل ، والاستعداد الذاتي والقدرات ، والصفات الشخصية والأخلاق .

(هـ) بالنسبة لمجموعة وظائف الخدمات المعاونة :

حددت عناصر كفايتها بعنصرين ، هما : عنصر أداء واجبات العمل (ويتضمن عنصرين فرعيين ، هما : كمية الإنتاج ، واستعمال وقت العمل الرسمي) ، وعنصر الصفات الشخصية والأخلاق (ويتضمن عنصرين فرعيين هما : الاتصال بالجمهور ، والعلاقات مع الزملاء والتعاون) .

وقد تضمن القرار الجمهوري سالف الذكر ارشادات خاصة بكيفية اعداد التقارير تضمنت النص على أن يصدر بطريقة ملء نموذج تقرير الكفاية قرار من الوزير المختص ، ولجهة الإدارة أن تختار من عناصر النموذج ماتراه مناسباً لطبيعة عملها ونوعه ، على أن تراعى القواعد العامة التالية ، بصفة عامة :

- أن يراعى فى إعداد التقرير الدقة والموضوعية فى تحليل الحقائق والعدالة فى تقدير كل من الصفات المتعلقة بأداء وقدرات العامل واتجاهاته وعاداته فى العمل على مدى فترة التقرير جميعها .
- أن يؤخذ فى الاعتبار حالة العامل الصحية والذهنية خلال الفترة التى يوضع عنها التقرير وعلاقة ذلك بمستوى أدائه ، مع مراعاة ذلك عند تقدير الأداء .
- أن يقدر المجموع الكلى لعناصر تقرير الكفاية بأرقام عددية مجموعها مائة درجة ، توزع على عناصر الكفاية الرئيسية توزيعاً نسبياً تبعاً لأهمية كل منها ، على أن يكون ذلك بقرار وزارى بناءً على اقتراح لجنة شئون

العاملين وبمراعاة ظروف العمل ومدى ضرورة تغليب عنصر كفاية رئيس على آخر .

- للرؤساء أن يضيفوا ملاحظات متصلة عن العامل ، وذلك للإسترشاد بها عند اعتماد التقرير .

- أن يؤشر الرئيس المباشـلار بالرقم العددى الذى يحدده لكل عنصر فرعى بالمداد الأزرق أمام الصفة الأكثر انطباقاً ، بينما يؤشر الرئيس المحلى بالمداد الأحمر بالرقم العددى الذى يراه ملائماً إذا لم يوافق على تقديرات الرئيس المباشر .

- إذا تبين للرئيس المباشر أن مستوى أداء العامل ضعيف أو دون المتوسط ، وجب عليه أن يلفت نظر العامل كتابة مع إيضاح نقط الضعف ، وذلك قبل ثلاثة شهور على الأقل من تاريخ وضع التقرير ، حتى تتاح الفرصة للعامل لتحسين مستوى أدائه .

- تحدد مرتبة كفاية العال على أساس مجموع مايحصل عليه من درجات منسوبة إلى مائة ، وذلك على أساس أن الحصول على أقل من ٣٠ درجة يعادل مرتبة ضعيف ، والحصول على من ٣٠ إلى ٤٩ درجة يعادل مرتبة دون المتوسط ، والحصول على من ٥٠ إلى ٧٤ درجة يعادل مرتبة متوسط ، والحصول على من ٧٥ إلى ٩٠ درجة يعادل مرتبة جيد ، بينما الحصول على أكثر من ٩٠ درجة يعادل مرتبة ممتاز .

وتجدر الإشارة إلى أن هذا النظام قد تميز عن سابقه من عدة نواحي : فمن ناحية اولى ، أخذ هذا النظام بمبدأ تنوع تقارير افكفاية بدلاً من مبدأ " توحيد تقرير الكفاية " الذى كان مأخوذاً به فى ظل النظام السابق ، ولاشك فى أن التنوع

يبدو أفضل وأكثر ملائمة من التوحيد . ومن ناحية ثانية أدى الأخذ بمبدأ تنوع تقارير الكفاية إلى اختلاف عناصر الكفاية باختلاف المجموعات الوظيفية ، فلم تعد عناصر الكفاية واحدة بالنسبة لجميع الموظفين ، بل أصبح لكل مجموعة وظيفية متميزة عناصر كفاية روعى فى تحديدها طبيعة عمل هذه المجموعة والظروف المتصلة بأداء عملها . وإن كان البعض (١) قد انتقد - وبحق - هذا النظام لأنه أدمج شاغلى الوظائف القيادية فى المجموعة (أ) (مجموعة الوظائف الإدارية والتنظيمية) وكان يتعين أن تستقل مجموعة الوظائف القيادية بعناصر كفايتها ، نظراً لأهميتها وتفردها . ومن ناحية ثالثة ، ولئن كان هذا النظام قد حدد عناصر الكفاية بالنسبة لكل مجموعة من المجموعات الوظيفية ، إلا أنه قد ترك للإدارة اختيار عناصر الكفاية التى تراها متفقة مع طبيعة العمل بها .

١٨٢ - ثالثا - أحكام وضع تقارير الكفاية فى ظل قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ :

اتجه المشرع فى هذه المرحلة اتجاهاً جديداً ، حيث قرر مبدأ " تنوع نظم تقارير الكفاية : تبعاً لاختلاف طبيعة العمل ، وهى خطوة متقدمة عما ورد بالقانونين السابقين ، إذ اقتصر الأمر فى ظل القانونين السابقين للعاملين المدنيين بالدولة على مجرد تنوع نماذج تقارير الكفاية بتقسيم العاملين المدنيين إلى مجموعات وظيفية مختلفو تحديد عناصر الكفاية الملائمة لطبيعة وظروف عمل كل مجموعة ، أما فى ظل القانون الحالى فإن الأمر يختلف تماماً حيث ترك للسلطة الإدارية المختصة وضع النظام الذى يكفل قياس كفاية الأداء الواجب

---

(١) الدكتور زكى هاشم : دراسة الطرق المختلفة لقياس كفاءة الموظفين والمستخدمين والعاملين فى الأجهزة الإدارية بالدول العربية ، سابق الإشارة إليه ، صفحة ١١٣ .

تحقيقه بما يتفق مع طبيعة نشاط الوحدة وأهداف ونوعيات الوظائف بها ([١]) .

ولاشك فى أن ما أخذ به القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة يعد أفضل وأكثر ملائمة ، فضلاً عن اتفاقه مع الاتجاه الغالب لدى الفقه .

فما هى المبادئ العامة التى قررها القانون فى هذا الشأن ؟

١٨٣ - ١- المبادئ العامة :

لئن كان القانون الحالى قد أخذ بمبدأ تنوع نظم تقارير الكفاية ، إلا أنـه قد قرر بعض المبادئ العامة التى يجب أن تلتزم بها السلطة المختصة ([٢]) عند وضع نظام قياس الكفاية لأى من الوحدات الإدارية ([٣]) .

وتتمثل هذه المبادئ - كما وردت بالمادة ٢٨ من القانون الحالى قبل تعديلها والمادة ٢٧ ومابعدها من لائحته التنفيذية - فيما يلى :

١- يعتبر الأداء العادى هو المعيار الذى يؤخذ أساساً لقياس كفاية الأداء ، على أنه يجب أن تعلن معايير قياس الكفاية للعاملين الذين تستخدم هذه المعايير فى شأنهم .

([١]) أنظر نص الفقرة الأولى من المادة ٢٨ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين المدنيين بالدولة ، حيث تقرر " تضع السلطة المختصة نظاماً يكفل قياس كفاية الأداء الواجب تحقيقه بما يتفق مع طبيعة نشاط الوحدة وأهدافها ونوعية الوظائف بها " .

([٢]) نذكر بأن القانون قد حدد المقصود بالسلطة بأنها : الوزير المختص ، أو المحافظ المختص بالنسبة لوحدات الحكم المحلى ، ورئيس مجلس ادارة الهيئة العامة المختص .

([٣]) تجدر الإشارة إلى أن قانون العاملين بشركات القطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ قد أخذ بذات الإتجاهات التى أقرها قانون العاملين المدنيين بالدولة وذلك باستثناء ما أجازته المادة ٢٤ منه من إعطاء مجلس الدولة سلطة إضافة مراتب أخرى إلى جانب المراتب الثلاثة : ممتاز ، كفء ، وضعيف .

٢- يكون قياس الأداء بصفة دورية ثلاث مرات خلال السنة الواحدة قبل وضع التقرير النهائى لتقدير الكفاية ، والواقع أنه وإن كان من الضرورى قياس الكفاية على فترات دورية ، إلا أن تقرير قياس الكفاية ثلاث مرات فى السنة قبل وضع التقرير النهائى فيه ارهاق للرؤساء ، قد يؤدى إلى اقتطاع الكثير من وقتهم على حساب العمل أو قد يؤدى إلى الشكلية . والأفضل - فى رأينا - أن يوضع التقرير كل ستة أشهر . ثم يوضع التقرير النهائى فى آخر السنة .

وطبقاً لتعديلات القانون ١١٥ لسنة ١٩٨٣ ، يكون قياس الأداء مرة واحدة خلال السنة قبل وضع التقرير النهائى .

٣- يكون تقدير الكفاية باحدى مراتب ثلاثة : ممتاز ، كفء ، أو ضعيف . على أن تحدد السلطة المختصة الجهة التى يناط بها وضع الدرجات اللازمة لتقدير مراتب الكفاية موزعة على عناصر التقرير ، وذلك على أساس أن من يحصل على ٩٠ فى المائة فأكثر يكون بمرتبة ممتاز ، ومن يحصل على ٥٠ فى المائة وحتى أقل من ٩٠ فى المائة يكون بمرتبة كفء ، بينما من يحصل على أقل من ٥٠ فى المائة يكون بمرتبة ضعيف .

ولئن كنا قد انتقدنا التقسيم الخماسى لمراتب الكفاية ، فاننا لانوافق أيضاً على التقسيم الثلاثى لأنه يضيق على الرؤساء مما قد يدفعهم إلى التساهل والميل نحو اعطاء التقدير الأعلى ، ومن ثم فإننا نفضل الأخذ بتقسيم رباعى لمراتب الكفاية ، وهو ما أخذ به المشرع فعلاً فى تعديله لقانون العاملين المدنيين بالدولة ، إلا أنه عاد وأخذ بالتقسيم الخماسى (ممتاز ، جيدجداً ، جيد ، متوسط ، ضعيف) طبقاً لأحكام القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٩٢ .

٤- يوضع تقرير الكفاية عن سنة ، تبدأ من أول يوليو إلى آخر يونيو . على أن يقدم خلال شهرى سبتمبر وأكتوبر ، ويعتمد من لجنة شئون العاملين خلال شهر نوفمبر . وتجدر الإشارة إلى أن تحديد هذه المواعيد كان قد روعى فيه أن السنة المالية تبدأ أول يناير ، وعندما تغيرت بداية السنة المالية تدخل المشرع وعدل هذه المواعيد بما يتفق مع بداية السنة المالية فى أول يوليو . حيث قرر أن السنة تبدأ من أول يناير وتنتهى فى آخر ديسمبر ، وتقدم خلال شهرى يناير وفبراير وتعتمد خلال شهر مارس .

٥- أوجبت المادة ٢٩ من قانون العاملين المدنيين بالدولة اخطار العاملين الذين يرى رؤساؤهم أن مستوى أداءهم أقل من مستوى الأداء العادى بأوجه النقص فى هذا الأداء طبقاً لنتيجة القياس الدورى للأداء أولاً بأول (١) .

وخيراً فعل المشرع بتقرير هذا الإخطار ، إذ يحقق فائدة مزدوجة ، فهو

---

(١) قضت محكمة القضاء الإدارى - وبحق - بأن اخطار العامل أولا بأول بأوجه النقص فى مستوى أدائه نتيجة للقياس الدورى للأداء ، أمر جوهرى ، يتعين وقوعه قبل وضع التقرير النهائى لدرجة كفاية الأداء ، انصياعاً لأمر المشرع ، وتحقيقاً لما يتغياه منه من غايات ترتبط بالمصلحة العامة ، وانتهت إلى القول بأن عدم التزام الجهة الادارية بالقياس الدورى لكفاية الأداء قبل وضع تقرير الكفاية ، يصم هذا التقرير بمخالفة القانون ويجعله خليقاً بالإلغاء .
(حكمها بتاريخ أول ديسمبر سنة ١٩٨٢ ، الدعوى رقم ١١٢٨ لسنة ٣٥ القضائية ، حكم غير منشور) .
وتعلق المحكمة الإدارية العليا فى أحد أحكامها على المادة ٢٩ بقولها " إن الجهة الإدارية قد وضعت قاعدة عامة مؤداها اخطار العامل كتابة بأوجه النقص التى وضحت فى مستوى أدائه عما كان عليه فى تقرير العام السابق ، أو فى مرحلة سابقة من العام موضوع التقرير، على أن يوضح فى الاخطار الأسباب التى بنى عليها هذا الحكم .. هذه القاعدة تستهدف الصالح العام وتحقيق الضمان للعاملين .. وهذه القاعدة جوهرية فى وضع تقارير الكفاية يترتب البطلان على مخالفتها " .

يفرض الجدية ودقة المتابعة من جانب الرؤساء لأعمال مرؤوسيهم ، وذلك فضلاً عن أنه يحقق ضمانة للمرؤوسين تكفل لهم متابعة قياس كفايتهم أولاً بأول مما يحقق تشجيع الممتازين ودفعهم للإستمرار فى امتيازهم من ناحية ، وحفز همم غير الممتازين ودفعهم لرفع مستوى أدائهم من ناحية أخرى .

إلا أننا نرى أن نص المادة ٢٩ لم يعد يتفق مع تعديل أحكام المادة ٢٨ بعد تعديلها حيث أصبح قياس الأداء مرة واحدة خلال السنة قبل وضع التقرير النهائى ، فكيف يتحقق شرط ضرورة اخطار العاملين بأوجه النقص فى أدائهم أولا بأول ؟

٦- أخذ القانون الحالى بمبدأ " علانية تقدير الكفاية " ، حيث نصت المادة ٣ منه على أن يعلن العامل بصورة من تقرير الكفاية بمجرد اعتماده من السلطة المختصة ، أومن لجنة شئون العاملين ، حسب الأحوال . كما نصت المادة ٣٢ من اللائحة التنفيذية للقانون على أن تتولى إدارى شئون العاملين اخطار كل عامل من شاغلى وظائف الدرجة الأولى فما دونها بصورة من تقرير الكفاية المقدم عنه ، وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ اعتماد التقارير من لجنة شئون العاملين (1) ، كما تتولى ابلاغ كل من شاغلى الوظائف العليا

---

(1) لعله من الجدير بالإشارة التساؤل عن أثر عدم اخطار العامل بتقرير كفايته ، وهل يؤدى ذلك الى بطلان التقرير ؟
أجابت محكمة القضاء الإدارى - وبحق - بالنفى ، حيث ذكرت أن " التأخير فى اخطار الموظف بتقدير كفايته لايؤدى بذاته إلى بطلان هذا التقرير ، وإنما ينحصر أثر ذلك فى تحديد بدء ميعاد التظلم ومايترتب عليه من أثر فى مواعيد رفع الدعوى ، إذ لايبدأ حساب المدة المحددة للتظلم إلا من تاريخ اخطار الموظف بصورة من تقرير كفايته مالم يثبت سبق علمه بها علماً يقينياً فى تاريخ سابق على إخطاره " .
(حكمها بتاريخ ٣٠ مارس سنة ١٩٨٣ فى الدعوى رقم ٢٣٤١ لسنة ٣٥ القضائية - حكم غير منشور) .

بصورة من البيان المقدم عن أدائه وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ اعتماده من السلطة المختصة .

وحكمت المحكمة الإدارية العليا بأن اثبات اعلان تقرير الكفاية يقع على عاتق جهة الإدارة ، أى بأن على الإدارة أن تثبت اعلان الموظف بصورة من تقرير كفايته (1)

(٧) أجازت المادة ٣٠ من القانون للعامل حق التظلم وذلك خلال عشرين يوماً من تاريخ علمه بتقرير الكفاية ، ويكون التظلم للجنة التظلمات ، هى مشكلة من : ثلاثة من كبار العاملين ممن لم يشتركوا فى وضع التقرير ، ومن عضو تختاره اللجنة النقابية . على أن تفصل اللجنة فى التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه ، ويكون قرارها نهائياً ، ولايعتبر التقرير نهائياً إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم أو البت فيه . وترى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة - وبحق - أن اجراءات التظلم من تقرير الكفاية السنوى تتم أمام لجنة تظلمات الجهة التى أعدت التقرير (2) .

ومن المبادئ التى قررتها المحكمة الإدارية العليا فى هذا الشأن ، قبولها لدعوى موظف تخطى فى الترقية استناداً إلى عدم حصوله على مرتبة الكفاية اللازمة لترقيته ، فتظلم الموظف من هذا القرار ثم طعن فى القرار ذاكراً فى التظلم وعريضة الدعوى أنه يطعن على قرار الترقية بما تضمنه

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ٦ فبراير سنة ١٩٩٣ ، فى الطعن ٣٢٤٥ لسنة ٣٦ ق ، المجموعة ، ص ٢٦٤ .

(2) وهو ما أكدته فى حكم حديث لها بتاريخ ١٩٩٢/٧/٢٥ ، الطعن رقم ٢٨٠٥ لسنة ٣٦ ق ، ملف رقم ٧٦١/٣/٨٦ فى ١٩٨٩/٤/١١ .

من ترقية أحد زملائه فى حين أن المدعى يفضله فى مرتبة الكفاية ، فقررت المحكمة أن " التظلم من قرار الترقية فى هذه الحالة وكذلك الطعن عليه يعتبر فى نفس الوقت تظلماً من تقرير الكفاية وطعناً عليه طالما أنه لم يثبت علمه بأى منهما فى تاريخ سابق على تاريخ تقدمه بتظلمه " ([1]).

كذلك حكمت المحكمة الإدارية العليا بأن المواعيد المقررة بالمادة ٣٠ من قانون العاملين المدنيين بالدولة لا تبدأ إلا بإعلان العامل أو الموظف بتقدير كفايته ([2]) .

([1]) حكمها بتاريخ ٢٩ مارس سنة ١٩٨١ ، فى الطع رقم ١٩٣ لسنة ٣٥ القضائية ، حكم غير منشور .

([2]) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٧٠١ لسنة ٣٤ ق بتاريخ ٢١ ديسمبر ١٩٩١ ، المجموعة ، صفحة ٢٦٧ ومابعدها .

لعله من المفيد ايراد نموذجين لتقارير الكفاية ، الأول خاص بجامعة القاهرة (١) ، والثانى خاص بوزارة الرى (٢) .

---

(١) نموذج جامعة القاهرة

جامعة القاهرة
المراقبة العامة لشئون الأفراد
كلية / معهد / ادارة ....

تقرير سنوى
من ١/٧/ ١٩٨

الاسم ....
الوظيفة ....
المجموعة النوعية ....
المؤهل الدراسى ....
تاريخ التعيين / / ١٩

العناصر	النهاية العظمى	الفترة الأولى من ١/٧ الى ٣٠/٩	الفترة الثانية من ١/١٠ الى ٣١/١٢	الفترة الثالثة من ١/١ الى ٣١/٣	مجموع الفترات الثلاث	المتوسط
واجبات العمل :	٥٠					
كمية الإنتاج	......	....	....	....	....	....
جودة الانتاج	......	....	....	....	....	....
الاهتمام بالعمل	......	....	....	....	....	....
استخدام أدوات العمل	......	....	....	....	....	....
استخدام وقت العمل	......	....	....	....	....	....
الاستعداد الذهنى	٢٠					
القدرة على التصرف	......	....	....	....	....	....
الذكاء والتيقظ	......	....	....	....	....	....
السلوك الشخصى	٣٠					
التعامل مع الجمهور	......	....	....	....	....	....
التعاون مع الرؤساء	......	....	....	....	....	....
التعاون من المرؤوسين	......	....	....	....	....	....
	١٠٠	....	....	....	....	....

لجنة شئون العاملين :
قامت اللجنة بدراسة التقديرات الموضحة وقدرت كفاية العامل بـ ....,...........
سكرتير اللجنة
....

رقم الملف

عن الفترة

- ٣٠/٦/ ١٩٨

الدرجة المالية .... تاريخ شغلها / / ١٩

تاريخ الحصول عليه .... تاريخ الميلاد / / ١٩

تقدير نهاية العام		بيان الجزاءات		
الرئيس المباشر	المدير المحلى	الجزاء	تاريخ توقيعه	سبب توقيعه

توقيع الرئيس المباشر .... توقيع المدير المحلى ....

رأى المدير العام : ....

.... التوقيع ....

درجة بمرتبة ....

رئيس اللجنة

....

- وفيما يلى نموذج تقرير الكفاية الخاص بوزارة الرى :

وزارة الـــرى

وزارة
ديوان عام
مصلحة الرى

قســـم

ادارة

الاســـم .... الوظيفة ....

عناصر التقدير	الدرجات النهائية	الفترة الأولي	الفترة الثانية	الفترة الثالثة	متوسط الثلاث فترات
مجموع الدرجات بالأرقام	٥٠				
الصفات الشخصية والأخلاق	٣٠				
الاستعداد الذاتى والقدرات	٢٠				
أداء واجبات العمل	١٠٠				
مجموع الدرجات بالحروف					
مرتبة الكفاية					
توقيع الرئيس المباشر					
توقيع المدير المحلى					
توقيع رئيس المصلحة أو من ينوب عنه					

قرار لجنة شئون العاملين (   ) بجلسة   /   /   ١٩

تاريخ اعلان التقرير للعامل الذى قدرت كفايته بدرجة قياس (ضعيف)   /   /   ١٩

- بعد الاطلاع على النموذجين السابقين لتقاريرالكفاية ، يمكن القول أنهما يتفقان فى تحديد له ٢٠ درجة والسلوك الشخصى ، ومخصص له ٣٠ درجة ، فيكون المجموع هو مائة درجة .

تقدير كفاية الأداء العام
عن المدة من ١/٧/ حتى ٣٠/٦/

تاريخ دخول الخدمة **الدرجة الحالية وتاريخها / /**

التقدير فى نهاية السنة	الجزاءات والمحاكمات التأديبية	توقيع العامل بالعلم	ملاحظات
			ضعيف ١:٤٩ درجة كفء ٥:٨٩ درجة
			ممتاز ٩:٢٠ درجة

أمين سر اللجنة / الموظف المختص ....

الموظف المختص ....

عناصر الكفاية الرئيسية فى ثلاثة ، هى : واجبات العمل ، ومخصص له ٥٠ درجة . والإستعداد الذهنى ومخصص على أن يتم تحديد مرتبة كفاية العامل طبقاً للدرجات التى قدرت لعناصر كفايته المختلفة .

وقد نصت المادة ٢٨ من قانون العاملين المدنيين بالدولة على أن " تضع السلطة المختصة نظاماً يتضمن تحديد الإجراءات التى تتبع فى وضع وتقديم واعتماد تقارير الكفاية والتظلم منها " ، مع ملاحظة أن السلطة المختصة يجبأن تلتزم بالمبادئ التى وردت بالقانون واللائحة عند وضع نظام خاص بإجراءات وضع وتقديم واعتماد تقارير الكفاية والتظلم منها (١) .

---

(١) لعله من المفيد أن نذكر أن الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة قد أرسل كتاباً دورياً للوحدات الإدارية بالدولة برقم ١٢ لسنة ١٩٨١ بشأن تقارير افكفاية أرفق به قرار رئيس الجهاز رقم ٣٢٣ لسنة ١٩٨٠ الخاص بإجراءات وضع وتقديم واعتماد تقارير الكفاية والتظلم منها بالجهاز ، وذلك للإسترشاد بها فى وضع نظام تقارير الكفاية عن العاملين بهذه الوحدات .

وفيما يلى نص قرار رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة رقم ٣٢٣ لسنة ١٩٨٠ :

المادة ١ – تعد تقارير كفاية العاملين بالجهاز الشاغلين لوظائف من الدرجة الأولى فما دونها على النماذج الأربعة المرافقة (نموذج شاغلى وظائف الدرجة الأولى بمجموعة وظائف التنمية الإدارية – نموذج شاغلى وظاف المجموعة المكتبية – نموذج شاغلى وظائف المجموعة المهنية ومجموعة (الخدمات المعاونة) .

المادة ٢ – يكون قياس الأداء بصفة دورية ثلاث مرات خلال السنة الواحدة قبل وضع التقرير النهائى على أن يؤخذ التقرير النهائى بمتوسط التقارير الدورية الثلاثة السابق وضعها عن العامل خلال العام .

المادة ٣ – تتولى الادارات المركزية وما فى حكمها امساك سجلات تعد وفقاً للنماذج المرافقة لتدوين درجة كفاية العامل خلال الفترات المنصوص عليها فى المادة السابقة .

المادة ٤ – تقوم الإدارات المركزية وما فى حكمها بموافاة الإدارة العامة لشئون الأفراد بتقرير قياس أداء العاملين فى موعد غايته أول أكتوبر من كل عام .

المادة ٥ – تقوم الإدارة العامة لشئون الأفراد بإعداد كشوف تتضمن أسماء العاملين بكل إدارة مركزية وما فى حكمهم ومراتب تقدير كفايتهم النهائية وعرضها على السلطة المختصة بالنسبة لشاغلى وظائف الدرجة الأولى وعلى لجنة شئون العاملين بالنسبة لشاغلى الوظائف الأدنى .

المادة ٦ – بعد اعتماد تقارير الكفاية من السلطة المختصة أو لجنة شئون العاملين حسب الأحوال تقوم الإدارة العامة لشئون الأفراد بتسجيلها ثم اخطار كل عامل بصورة تقريره النهائى فى موعد غايته خمسة عشر يوما من تاريخ اعتماد التقرير .

=

وتجدر الإشارة إلى أن أحكام وضع تقارير الكفاية من العاملين بشركات القطاع العام - وهم ليسوا موظفين عموميين - تتفق في كثير منها مع أحكام وضع تقارير الكفاية عن العاملين المدنيين بالدولة (1) .

---

(1) تتفق أحكام وضع تقارير الكفاية عن العاملين بشركات القطاع العام مع أحكام وضع تقارير الكفاية عن العاملين المدنيين بالدولة منذ صدور قانونهم رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، باستثناء ما قررته المادة ٢٤ من قانون العاملين بشركات القطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ من حق مجلس ادارة الشركة في اضافة مراتب كفاية أخرى غير تلك التي نص عليها في ذات المادة (ممتاز ، كفء ، وضعيف) ، وكذلك نص المادة ٢٥ منه التي توجب اخطار العامل الذي يرى رؤساؤه أن مستوى أدائه ضعيف بأوجه الضعف في هذا الأداء كتابة وذلك قبل نهاية الفترة التي يوضع عنها تقرير كفاية .

وقد وردت هذه الأحكام في المواد ٢٤ ، ٢٥ ، ٢٦ حيث قررت المبادئ العامة التالية:

أولاً - يضع مجلس الإدارة نظام قياس كفاية الأداء ، كما يضع نظام الإجراءات التي تتبع في وضع وتقديم واعتماد تقارير الكفاية والتظلم منها .

ثانياً - يكون قياس الأداء دوريا ، بواقع ثلاث مرات خلال السنة قبل وضع التقرير النهائي .

ثالثاً - يخضع لنظام تقارير الكفاية العاملون شاغلو الدرجة الأولى فما دونها ، على أن تعلن معايير قياس الكفاية للعاملين الذين تستخدم هذه المعايير في شأنهم .

رابعاً- يعلن العامل بصورة من تقرير كفايته بعد اعتماده من لجنة شئون العاملين ، وله حق التظلم منه خلال عشرين يوماً من تاريخ علمه للجنة تشكل من ثلاثة من كبار العاملين ممن لم يشتركوا في وضع التقرير ، وعضو تختاره اللجنة النقابية بقرار من مجلس الإدارة ، على أن تفصل اللجنة في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه لها ، ويكون قرار اللجنة نهائياً .

ونلاحظ أن المشرع وإن كان قد قارب بين أحكام وضع تقارير الكفاية بالنسبة لكل من العاملين المدنيين بالدولة والعاملين بشركات القطاع العام ، إلا أن المشرع وقد أدخل تعديلات جذرية على أحكام وضع تقارير الكفاية عن العاملين المدنيين بالدولة وفقاً لأحكام القانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ بتعديل بعض أحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (سنشرحها في الصفحات التالية) ، فإنه لم يدخل مثل هذه التعديلات على قانون العاملين بشركات القطاع العام (حتى الإنتهاء من طبع هذا البحث) .

ومن ثم يمكن القول بأنه توجد الآن مغايرة بين أحكام وضع تقارير الكفاية عن العاملين المدنيين بالدولة ومثيلتها الخاصة بالعاملين بشركات القطاع العام .

=

وفيما يتعلق بالعاملين المدنيين الخاضعين لقوانين خاصة (كـادرات خاصـة) فـإن أحكـام تقـارير كفـايتهم تختلـف - بدرجـات متفاوتـة - عـن الأحكـام الـواردة بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين المدنيين بالدولة ، وهذا أمر بديهـى ومقبول ، نظراً لاختلاف طبيعة عملهـم وبالتـالى انفـراد كـل طائفـة منهـم بأحكـام متميزة روعى فيها الطبيعة الخاصة لعملها (١) .

=

ودون الدخول فى التفصيلات ، إلا أننا نؤيد المغايرة بين أحكام وضـع تقـارير الكفايـة عن كل مـن العـاملين المدنييـن بالدولـة والعـاملين بشـركات القطـاع العـام ، وذلـك نظـراً لاختلاف طبيعة العمل بالجهاز الإدارى بالدولـة والعـاملين بشـركات القطـاع العـام ، وذلـك نظراً لاختلاف طبيعة العمل بالجهاز الإدارى بالدولة عنـه فـى شـركات القطـاع العـام التـى يغلب الطابع الانتاجى على عمل الكثيرين من العاملين بها .

ومع ذلك نؤكد على ضرورة أن تكفـل أحكـام وضـع التقـارير موضوعيـة التقـارير فـى الحالتين ، من ناحية ، وذلك فضلاً عن تقرير مبدأ العلانية ، من ناحية ثانية ، وكفالـة حـق التظلم وحق الطعن القضائى إذا لم يوافق العامل على تقرير كفايته ، من ناحية ثالثة .

(١) فأعضاء مجلس الدولة ، مثلا ، يخضعون لنظام تقارير الكفاية المنصوص عليه فى قـانون المجلس رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ، والذى قرر أن يخضع لنظام التقـارير (نظـام التفتيـش) مـن يشغل أقل من وظيفة مستشار ، على أن يقوم بهذه المهمة ادارة خاصة هى " إدارة التفتيـش الفنى " (م ٩٩) .

ولئن كان القـانون لـم ينـص علـى طريقـة معينـة لوضـع تقـارير الكفايـة عـن الأعضـاء الخاضعين لنظام التفتيش (نظـام تقـارير الكفايـة) ، إلا أنـه قـد قـرر مجموعـة مـن المبـادئ العامة فى هذا الشأن ، من أهمها :

أولاً - الدورية :

أخذ القانون بمبدأ الدورية ، إلا أنه نص على أن يتـم التفتيـش مـرة علـى الأقـل كـل سـنتين (م٩٩) . الأمر الذى يعنى أنه يمكن أن يكون تقدير كفاية العضو كل سنة ، أو كل سنتين ، أو كلما طلب ذلك ، بمعنى أنه لايوجد ميعاد محدد لتقديم تقارير الكفايـة ، علـى أن تراعـى الضوابط العامة السابقة . وهذا يختلف عما ورد بقانون العاملين المدنيين بالدولة من تحديد مواعيد معينة لوضع التقارير واعتمادها ، فضلاً عن تقرير مبدأ سنوية التقرير .

=

ثانيـاً - مراتب الكفاية :

أخذ قانون مجلس الدولة بالتقسيم الرباعى لمراتب الكفاية ، فنص على أن تكون مراتب الكفاية أربعة هى : كفء ، فوق المتوسط ، متوسط ، أو أقل من المتوسط .

والأخذ بالتقسيم الرباعى يتفق مع ماقررته التعديلات الجديدة لقانون العاملين المدنيين بالدولة ، مع اختلاف التسميات . وهو يختلف عن التقسيم الخماسى لمراتب الكفاية الذى أخذ به قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ (وكذلك قانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤) ، كما أنه يختلف عما أخذ به القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ منذ صدوره حيث أخذ بالتقسيم الثلاثى لمراتب الكفاية ، وذلك كله على النحو السابق بيانه فى المتن .

ثالثاً - العلانية :

أوجب قانون مجلس الدولة إعلان العضو المقدرة كفايته بمرتبة متوسط أو أقل من المتوسط . وهو ذات المبدأ الذى قرره القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بشأن العاملين المدنيين بالدولة . أى أن قانون مجلس الدولة قد أخذ بمبدأ العلانية الجزئية لتقارير الكفاية ، وهذا عكس ما أخذ به القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة ، حيث قرر مبدأ العلانية بصفة عامة ، فأوجب إعلان جميع العاملين بتقارير كفايتهم . إلا أنه تجدر الإشارة إلى أن المادة ٩٩ تنص على مايلي :

" كما يجب أن يحاط أعضاء مجلس الدولة علماً بكل مايودع بملفات خدمتهم من تقارير أو ملاحظات أو أوراق " ؟

رابعاً - التظلم واجراءاته :

قرر قانون مجلس الدولة حق العضو الحاصل على تقرير كفاية بمرتبة متوسط أو أقل من المتوسط فى التظلم خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ اخطاره بالتقرير .

ويقدم التظلم لإدارة التفتيش التى ترسله إلى لجنة خاصة (هى اللجنة الخماسية المنصوص عليها فى القانون رقم ٨٢ لسنة ١٩٦٩ بشأن المجلس الأعلى للهيئات القضائية) وذلك خلال خمسة أيام من تاريخ تقديم التظلم . على أن تفصل اللجنة فى التظلم - بعد الإطلاع على الأوراق وسماع أقوال المتظلم - خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إحالة الأوراق إليها وقبل إجراء حركة الترقيات بمجلس الدولة .

ومن ثم تختلف السلطة المختصة بنظر التظلم (وكذلك اجراءاته) عن تلك التى ينص عليها قانون العاملين المدنيين بالدولة ، وهو أمر منطقى ومقبول .

أما الطعن القضائى فيكون أمام إحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا وطبقاً للضوابط المنصوص عليها فى المادة ١٠٤ من قانون مجلس الدولة .

كذلك تختلف أحكام وضع تقارير الكفاية من ضباط الشرطة ، جزئياً ، عن تلك المقررة بقانون العاملين المدنيين بالدولة .

وقد وردت هذه الأحكام تفصيلا فى القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ بشأن هيئة الشرطة ، وكذلك فى قرار وزير الداخلية رقم ٢٢ لسنة ١٩٧٢ بتحديد نماذج التقارير السرية السنوية للضباط حتى رتبة عقيد وقواعد وأوضاع إعدادها . ومن أهم هذه الأحكام :-

أولاً - الدورية :

لئن كانت هناك مغايرة بين نماذج تقارير الكفاية للضباط حتى رتبة رائد (نموذج "أ") وتقارير الكفاية للضباط رتبتى مقدم وعقيد (نموذج ب) ، إلا أن المبدأ المقرر فى الحالتين هو سنوية التقرير .

بحيث يوضع التقرير عن السنة الميلادية المبتدئة من أول يناير ، أما المعينون خلال السنة فيوضع التقرير عن المدة من تاريخ التعيين حتى نهاية السنة الميلادية على ألا تقل عن شهرين . على أن يوضع التقرير خلال شهرى يناير وفبراير من السنة التالية للسنة التى يوضع عنها التقرير ، ويرسل إلى الإدارة العامة لشئون الضباط فور اعداده التى تقوم بإحالته - فى ميعاد لايجاوز ١٥ مارس - إلى اللجنة التى يشكلها المجلس الأعلى للشرطة سنويا برئاسة أحد مساعدى الوزير وعضوية اثنين من أعضائه (أشرنا قبل ذلك إلى أن المجلس الأعلى للشرطة هو المختص باعتماد التقرير وليس اللجنة المنبثقة عنه) .

ويلاحظ أن ميعاد وضع التقارير كان يتفق مع الميعاد الذى كان ينص عليه قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، وإن كان يختلف مع الميعاد الذى ينص عليه القانون الحالى فى تعديلاته الأخيرة .

ثانياً - مراتب الكفاية :

أخذ القانون والقرار الوزارى بالتقسيم الخماسى لمراتب الكفاية ، فيكون التقدير بمرتبة ممتاز ،إذا حصل الضابط فى المجموع الكلى لعناصر التقدير على ٩٠ درجة على الأقل ، ويكون التقدير بمرتبة جيد ، إذا حصل الضابط فى المجموع الكلى لعناصر التقدير على ٧٠ درجة على الأقل ، وبمرتبة متوسط إذا حصل على ٥٠ درجة على الأقل ، وبمرتبة دون المتوسط إذا حصل على ٤٠ درجة على الأقل ، وبمرتبة ضعيف إذا حصل على أقل من ٤٠ درجة .

على أنه إذا كان التقدير بمرتبة دون المتوسط أو ضعيف ، وجب بيان أسبابه .

ولئن كان الأخذ بالتقسيم الخماسى لمراتب الكفاية يتفق مع ماكان يقرره القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بشأن العاملين المدنيين بالدولة ، إلا أنه يغاير ماورد بالقانون الحالى منذ صدوره (التقسيم الثلاثى) وكذلك بعد تعديلاته الأخيرة (التقسيم الرباعى) .

ثالثاً - العلانية :

يجب اعلان الضابط الذى قدرت كفايته بمرتبة دون المتوسط أو ضعيف بأوجه الضعف فى مستوى أدائه لعمله كما يعلن بما يرد فى التقرير من ملاحظات تسئ إليه ، على أن يتم الإعلان بمعرفة الإدارة العامة لشئون الضباط بخطاب سرى مسجل مصحوب بعلم وصول

١٨٤ - ٢- تعديلات أول أغسطس سنة ١٩٨٣ :

وبتاريخ أول أغسطس سنة ١٩٨٣ ، صدر القانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ متضمناً تعديل بعض أحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٧ لسنة ١٩٧٨ .

وفيما يتعلق بتقارير الكفاية ، فقد أحدث القانون الجديد التعديلات التالية :

١- عدد مرات قياس الكفاية قبل وضع التقرير النهائى :

كان قانون العاملين المدنيين بالدولة عند اصداره ينص على أن يكون قياس الأداء بصفة دورية ثلاث مرات خلال السنة الواحدة قبل وضع التقرير النهائى ،

=

يرسل إلى الضابط فى مقر عمله . أى أن المبدأ المعمول به هو العلانية الجزئية لتقارير الكفاية ، وهو ماكان متفقاً مع ماكان يقرره القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ وإن كان يختلف مع مايقرره القانون الحالى من علانية كل تقارير الكفاية .

رابعا - التظلم واجراءاته :

يجوز التظلم من التقرير للمجلس الأعلى للشرطة ، وذلك خلال شهر من اعلان الضابط بتقدير كفايته . على أن يفصل المجلس الأعلى للشرطة فى التظلم خلال شهر من تاريخ تقديم النظم .

كما يجوز للمجلس الأعلى للشرطة اعادة النظر فى أى تقرير سرى سنوى وتعديله ، فإذا كان التعديل يسئ إلى الضابط وجب اعلانه به ، ويحق له التظلم من هذا التعديل ، كما يجوز للمجلس استدعاء الضابط لسماع أقواله فى التظلم . على ألا يعتبر التقرير نهائيا إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم أو البت فيه . كما نصت المادة ١٢ من قرار وزير الداخلية المشار إليه آنفاً على ان ترسل التظلمات لمدير الإدارة العامة لشئون الضباط الذى يجب عليه إحالة التظلم مصحوباً بالتقرير وما لديه من بيانات إلى الإدارة العامة للتفتيش ، حيث تقوم بفحصه وعرض نتيجة الفحص مسببة على المجلس الأعلى للشرطة .

كما شرحنا من قبل . إلا أن تعديل أول أغسطس سنة ١٩٨٣ قد غير القاعدة ، حيث نصت المادة ٢٨ الجديدة على أن يكون قياس الأداء مرة واحدة خلال السنة قبل وضع التقرير النهائى لتقدير الكفاية .

وكان أكثر ملاءمة – فى نظرنا – أن يكون قياس الأداء مرتين خلال السنة ، بحيث يكون التقرير النهائى هو متوسط التقرير الذى حصل عليه العامل أو الموظف فى المرتين . لأن هذا قد يكفل متابعة الرؤساء الفعلية لأعمال مرؤوسيهم مرتين يفصل بينهما فارق زمنى معقول ، من ناحية . كما أنه قد يحقق الوقوف على الأداء الفعلى للموظف أو العامل مرتين فى السنة ، مما يساعد على أن يكون تقرير الكفاية واقعياً ، من ناحية أخرى ، وذلك فضلاً عن أنه يتيح الفرصة للمجد من الموظفين ليزداد اجتهاداً ، كما أنه قد يتيح فرصة تحسين مستوى الأداء للضعفاء من الموظفين من ناحية ثالثة .

٢- الإعتداد بنتائج التدريب :

كانت المادة ٢٨ من القانون عند اصداره تنص على أن يكون وضع التقرير النهائى لتقدير الكفاية من واقع السجلات والبيانات التى تعدها الوحدة لهذا الغرض ، كذلك أية معلومات أو بيانات أخرى يمكن الاسترشاد بها فى قياس كفاية الأداء .

وقد تضمن التعديل الجديد اضافة ذات مغزة فى هذا الشأن ، حيث أضاف إلى ماسبق " نتائج التدريب المتاح " ، وهذا أمر ينبغى أن يكون محل تقدير وقبول ، شريطة أن يكون التدريب جدياً وفعلياً ، وليس مجرد وسيلة لزيادة دخل البعض عن طرق المكافآت والحوافز .

فلئن كان قد لوحظ - فى السنوات الأخيرة - تدهور شديد فى مستوى الأداء الإدارى بسبب الزيادة المطردة والمتعاظمة للمصريين العاملين بالدول العربية ، فليس علاج ذلك بدون شك ، وضع قيود على السفر والعمل بالدول العربية لمنافاة ذلك لحقوق الإنسان المصرى التى حان الوقت لاعتبارها مقدسة لاتمس ، ولما يحقق من فوائد شتى لمصر وللمصريين بما يؤمن الصالح العام ويحقق الآمال المشروعة للمواطنين . وإنما يكون العلاج بتوفير التدريب الفعلى للملايين من المصريين ، للإرتفاع بمستوى الأداء الإدارى بمصر ، من ناحية ، وسد نقص الأيدى العاملة بالدول العربية بما يحققه من تكامل وفوائد متعددة ، من ناحية ثانية . وللمواجهة الإيجابية المنتجة والمفيدة لما يسمى بمشكلة زيادة السكان بمصر ، من ناحية ثالثة .

٣- مراتب الكفاية :

لقد انتقدنا التقسيم الثلاثى لمراتب الكفاية ، والذى أخذ به قانون العاملين المدنيين بالدولة منذ صدوره ، ومن ثم فقد أحسن المشرع صنعاً بعدوله عن هذا التقسيم الثلاثى ، حيث قرر التعديل الجديد الأخذ بتقسيم رباعى لمراتب الكفاية (١) ، فنص على أن يكون تقدير الكفاية بمرتبة ممتاز أو جيد أو متوسط أو ضعيف . وطبقاً لأحكام القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٩٢ يطون تقدير

---

(١) تجدر الإشارة إلى أن القانونين رقمى ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية و ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة قد نصا على أن مراتب الكفاية أربعة ، هى : كفء ، فوق المتوسط ، متوسط ، وأقل من المتوسط .
بينما ينص قانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ على أن مراتب الكفاية خمسة ، هى : ممتاز ، جيد ، متوسط ، دون المتوسط ، وضعيف وذلك تأثراً بالقاعدة التى أخذ بها قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ وكذلك القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ .

الكفاية بمرتبة : ممتاز أو جيدجداً أو متوسط أو ضعيف . على أنه يجب أن يكون التقدير بمرتبتى ممتاز أو ضعيف مسبباً ومحدداً فعناصر التميز أو الضعف التى أدت إليه ، ولايجوز إعتماد التقرير إلا باستيفاء ذلك .

٤- ميعاد وضع التقرير واعتماده :

نظراً للإرتباط الوثيق بين وضع واعتماد تقارير الكفاية وبداية السنة المالية التى تتم بمناسبتها ترقيات الموظفين عادة ، فقد حرص المشرع على أن يحدد مواعيد وضع واعتماد تقارير الكفاية بما يحقق هذا الإرتباط .

ولما كانت بداية السنة المالية قد تغيرت ، فأصبحت تبدأ من أول يوليو بدلاً من أول يناير ، فقد نص التعديل الجديد لقانون العاملين المدنيين بالدولة على أن يكون وضع التقارير النهائية عن سنة تبدأ من أول يناير وتنتهى فى آخر ديسمبر ، وتقدم خلال شهر يناير وفبراير وتعتمد خلال شهر مارس . بينما كان النص قبل تعديله يقرر أن تبدأ السنة من أول يوليو إلى آخر يونيو ، وتقدم خلال شهرى سبتمبر وأكتوبر وتعتمد من لجنة شئون العاملين خلال شهر نوفمبر .

٥- وضع شاغلى الوظائف العليا :

لقد أحدث التعديل الجديد لقانون العاملين المدنيين بالدولة تعديلاً جديداً فيما يتعلق بتقدير كفاية العاملين شاغلى الوظائف العليا ، حيث أخضعهم - وللأول مرة فى القانون المصرى - لنظام تقارير الكفاية ، مع اختلاف أحكام وضع تقارير الكفاية عنهم عن تلك التى تطبق على تقارير كفاية العاملين شاغلى وظائ الدرجة الأولى فيما دونها .

وقد سبق لنا بيان موقف قانون العاملين دنيين بالدولة ، منذ صدوره ، فى هذا الشأن ، حيث أخضع العاملين شاغلى الدرجة الأولى فما دونها لنظام تقارير الكفاية ، بينما قرر أن تكون الترقية للوظائف العليا بالإختيار ، ويستهدى فى ذلك بما يبديه الرؤساء بشأن المرشحين لشغل هذه الوظائف وبما ورد فى ملفات خدمتهم من عناصر الإمتياز (١) . أما التعديل الجديد فقد قرر صراحة أن تكون الترقية لوظائف الدرجتين الممتازة والعالية بالإختيار ، وذلك على أساس بيانات تقييم الأداء وما ورد فى ملفات خدمتهم من عناصر الامتياز (٢) . وذلك اتفاقاً مع النص الجديد للمادة ٢٨ من قانون العاملين المدنيين بالدولة الذى ورد به مايلى :

" ويكون قياس كفاية الأداء بالنسبة لشاغلى الوظائف العليا على أساس مايبديه الرؤساء بشأنهم سنوياً من بيانات تعتمد من السلطة المختصة وتودع بملفات خدمتهم " .

وتحدد اللائحة التنفيذية الضوابط التى يتم على أساسها تقدير كفاية العاملين " .

١٨٥ - ملاحظات عامة على تعديلات سنة ١٩٨٣ :

تجدر الإشارة إلى الملاحظات العامة التالية فى هذا الشأن :

---

(١) أنظر المادة ٣٧ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

(٢) أنظر النص الجديد للمادة ٣٧ ، الصادرة بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ بتعديل بعض أحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (الجريدة الرسمية ، العدد ٣٢ فى ١١أغسطس سنة ١٩٨٣) .

أولاً – أصبح جميع الموظفين أو العاملين المدنيين بالدولة يخضعون الآن لنظام تقارير الكفاية ، مع اختلاف التسمية وأحكام وضع التقارير بالنسبة لشاغلى الوظائف العليا عنها بالنسبة لشاغلى وظائف الدرجة الأولى فما دونها : إذ تسمى تقارير كفاية بالنسبة للعاملين شاغلى وظائف الدرجة الأولى فما دونها ، بينما تسمى " بيانات تقييم الأداء " بالنسبة للعاملين شاغلى الوظائف العليا (الدرجة الممتازة والعالية) . وإذ تخضع تقارير كفاية العاملين شاغلى الدرجة الأولى فما دونها لأحكام وضع تقارير الكفاية المنصوص عليها فى قانون العاملين المدنيين بالدولة وتعديلاته على النحو السابق توضيحه ، تخضع " بيانات تقييم الأداء " لشاغلى الوظائف العليا لما ورد بشأنها من أحكام فى التعديل الجديد لقانون العاملين المدنيين بالدولة وكذلك للضوابط التى تحددها اللائحة التنفيذية فى هذا الشأن . وإن كانت " بيانات تقييم الأداء " وتقارير الكفاية يخضعان – معاً – وفقاً للتعديل الجديد لأحكام واحدة فيما يتعلق بالإعلان والتظلم ، حيث يوجب النص الجديد للمادة ٣٠ اعلان العامل بصورة من البيان المقدم عن أدائه أو تقرير الكفاية بمجرد اعتماده من السلطة المختصة أو من لجنة شئون العاملين ، وله أن يتظلم خلال عشرين يوماً ، على أن يكون تظلم شاغلى الوظائف العليا للسلطة المختصة بينما يكون تظلم شاغلى الدرجة الأولى فما دونها للجنة التظلمات .

ولئن كان من المرغوب فيه التوسع فى اخضاع العاملين لنظام تقارير الكفاية ، غلا أننا لسنا من مؤيدى التعميم فى هذا الشأن ، بمعنى أننا نوافق على اخضاع المزيد من شاغلى بعض الوظائف العليا لنظام تقارير الكفاية ، إلا أننا لانوافق على اخضاع جميع العاملين لنظام تقارير الكفاية ، إذ ليس من الملائم – فى نظرنا – اخضاع قمة العمل الإدارى بعد الوزير (وكيل أول الوزارة) لنظام تقارير افكفاية ، ومن ثم كان من الأفضل اخضاعه لنظام (بيانات تقييم الأداء) ،

خصوصاً وأن الأصل أن يكون بكل وزارة أو هيئة " وكيل وزارة أول " واحد ، فمن الذى سيضع عنه بيانات تقييم الأداء ؟ ومن الذى سيعتمدها ؟ ، ومن الذى يمكن له أن يتظلم أمامه ؟ ومافائدتها بالنسبة له ؟

ثانياً – فى ظل النصوص الجديدة ، تثور مشكلة فيما يتعلق بوضع " بيانات تقييم الأداء " بالنسبة لوكيل أول الوزارة أو الدرجة الممتازة ، إذ الأصل أنه على رأس الجهاز الإدارى والفنى لوزارته وأنه تالى مباشرة للوزير ، فرئيسه الإدارى الأعلى هو الوزير ، فهل سيقوم الوزير بوضع " بيانات تقييم الأداء " عن الوكيل الأول لوزارته ؟ ، وهل سيقوم الوزير – نفسه – باعتمادها ؟ ، وهل سيتم التظلم منها أمام نفس الوزير ؟

لقد نصت المادة ٣٠ من اللائحة التنفيذية لنظام العاملين المدنيين بالدولة على أن " يقدم الرؤساء عن شاغلى الوظائف العليا بيانات سنوية تتعلق بالنواحى الفنية والإدارية والقيادية فى مباشرتهم لأعمالهم . وتعرض هذه البيانات على السلطة المختصة لاعتمادها وإيداعها بملف العامل " .

ولئن كانت لم تحدد بدقة " الضوابط " التى يتم على أساسها تقدير كفاية العاملين ، إلا أنه فيما يتعلق بشاغل الدرجة الممتازة (وكيل أول الوزارة) فإن الأمر لايخرج عن أحد احتمالات ثلاثة فيما يتعلق بسلطة اعتماد " بيانات تقييم أدائه " وكذلك السلطة التى تفصل فى تظلمه من هذه البيانات :

- فإما أن تكون هذه السلطة هو الوزير نفسه ، واضع هذه البيانات .

وفى هذا تحكم وانفراد ، مما قد لايدعو للطمأنينة فضلاً عن أنه – بدون شك – لايمثل ضمانة لشاغلى وظيفة الدرجة الممتازة .

- وإما أن تكون هذه السلطة " لجنة " مثلاً من خارج الوزارة بطبيعة الحال ، وهنا يثور التساؤل هل ستكون لجنة وزارية ، وما مدى قدرة أعضائها من الوزراء فى الحكم على وكيل أول وزارة لايعمل فى وزاراتهم ، وبالتالى لايعرفون شيئاً عن عمله ومدى كفايته فيه ؟ أم ستكون لجنة "من كبار الموظفين" فإن كانت من وكلاء وزارة أول ، فكيف سيحكمون على كفاية وكيل أول لايعمل بوزاراتهم ، وإن كانت من درجة أدنى ، فهل يجوز لموظف يشغل درجة أدنى أن يتصدى للحكم على مدى كفاية موظف يشغل درجة أعلى منه ؟

- وأخيراً ، ربما تكون هذه السلطة هى " رئيس مجلس الوزراء " ، وهذا أمر غير منطقى ، لأن رئيس مجلس الوزراء ليس لديه من الوقت ، أو الخبرة ، أو الإشراف والمتابعة ما يمكنه من اعتماد " بيانات تقدير الأداء " عن وكيل أول أى وزارة ، أو الفصل فى تظلمه منها .

ثالثاً - وإذ لم يتم تحديد ضوابط وضع " بيانات تقدير الأداء " بالنسبة لشاغلى الوظائف العليا ، فإننا نتساءل عن مدى الضمانات التى يمكن أن تتوفر لعملية وضع بيانات تقدير الأداء عن شاغلى الوظائف العليا : فمما لاشك فيه أنهم لن يتمتعوا بذات الضمانات المقررة لوضع تقارير الكفاية عن شاغلى الدرجة الأولى فما دونها ، لأن اعتماد بيانات تقدير كفايتهم يكون للسلطة المختصة وهى (وفقاً لنص قانون العاملين المدنيين بالدولة) أما الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة الهامة ، وبالتالى فهى ليست " لجنة شئون العاملين " بكل ماتحققه من ضمانات فى هذا الشأن .

رابعاً - لقد سبق لنا بيان الطبيعة القانونية " للبيانات التى توضع عن شاغلى الوظائف العليا " ، وأوضحنا أنها ليست تقارير كفاية ولا تأخذ حكمها ،

أى أنها ليست قرارات إدارية ، ولاتخضع لأحكام القرارات الإدارية . ولقد تغير الوضع تماماً - فى نظرنا - بعد التعديلات الجديدة ، إذ أصبحت " بيانات تقدير الأداء " عن شاغلى الوظائف العليا تقارير كفاية ، ومن ثم فهى تعد - فى تقديرنا - قرارات إدارية ، ينبغى إخضاعها لأحكام القرارات الإدارية ، شأنها فى هذا شأن تقارير الكفاية ، على حد سواء .

خامساً - تنص المادة ٢٩ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على مايأتى :

" يجب اخطار العاملين الذين يرى رؤساؤهم أن مستوى أداءهم أقل من مستوى الأداء العادى بأوجه النقص فى هذا الأداء طبقاً لنتيجة القياس الدورى أولاً بأول " .

بينما تنص المادة ٢٨ فى التعديل الجديد على أن " يكون قياس الأداء مرة واحدة خلال السنة " ، وبالرغم من ذلك لم يلغ المشرع نص المادة ٢٩ ، فكيف ستطبق وهى تتطلب ابلاغ العامل الذى يكون مستوى أدائه أقل من مستوى الأداء العادى بأوجه النقص فى هذا الأداء طبقاً لنتيجة القياس الدورى أولاً بأول ؟

١٨٦ - تقديرنا للنظام المصرى :

فى ختام عرضنا لتطور أحكام وضع تقارير الكفاية فى القانون المصرى ، نسجل الملاحظات والتوصيات التالية :

الملاحظة الأولى :

لئن كان القانون قد قرر اعتبار الأداء العادى هو المعيار الذى يؤخذ أساساً لقياس كفاية الأداء ، إلا أنه لم يحدد المقصود بالأداء العادى ، كما أنه لم يضع الضوابط التى يعول عليها فى هذا الشأن .

ومن ثم فإننا نقترح التدخل لتحديد المقصود بمعيار الأداء العادى وبيان الضوابط المعول عليها فى هذا الشأن ، على ألا يرد ذلك فى القانون بل يتم تحديده باللائحة التنفيذية أو بقرارات تصدر من لجنة شئون الخدمة المدنية .

الملاحظة الثانية :

جاءت أحكام القانون واللائحة التنفيذية قاصرة فيما يتعلق ببيان عناصر الكفاية المعول عليها ، والأمر يتطلب - فى رأينا - تحديد عناصر الكفاية بصفة عامة ، على أن يكون ذلك باللائحة التنفيذية أو بقرار من لجنة شئون الخدمة المدنية .

الملاحظة الثالثة :

عدل المشرع فى التعديلات الجديدة لقانون العاملين المدنيين بالدولة عن القياس الدورى للكفاية ثلاث مرات خلال السنة قبل وضع التقرير السنوى للكفاية ، وهو أمر منتقد - فى نظرنا - ومن ثم نرى العدول عنه وتقرير قياس الكفاية مرتين خلال السنة قبل وضع تقرير الكفاية السنوى .

الملاحظة الرابعة :

قرر المشرع فى التعديلات الجديدة لقانون العاملين المدنيين بالدولة اخضاع جميع العاملين المدنيين بالدولة الخاضعين لهذا القانون لنظام قياس الكفاية ، مع المغايرة فى هذا الشأن : بحيث يخضع شاغلو الدرجة الأولى فما دونها لنظام تقارير الكفاية ، بينما يخضع شاغلو الوظائف العليا لنظام " بيانات الأداء " وهى لاتختلف فى طبيعتها القانونية - فى نظرنا - عن تقارير الكفاية .

ونحن نرى عدم التعميم فى هذا الشأن ، بحيث لايخضع شاغلو أعلى الدرجات فى الوظائف العليا لنظام قياس الكفاية ، فلايخضع وكلاء الوزارة الأول - على الأقل - لهذا النظام .

الملاحظة الخامسة :

لقد أحسن المشرع بفصله لجنة التظلمات فى تقارير الكفاية عن لجنة شئون العاملين ، علاوة على تقريره أن يكون ممثل اللجنة النقابية - إن وجدت - عضواً باتللجنة .

والأمر يتطب - فى نظرنا - تكوين لجان نقابية - أو أى تمثيل بالإنتخاب - لكافة العاملين المدنيين بالدولة على اختلاف مستوياتهم وتعدد المرافق العاملين بها ، وذلك فضلاً عن النص على أن يتضمن تشكيل لجنة التظلمات عضواً قانونياً مستقلاً ، نقترح أن يكون احد أعضاء مجلس الدولة من غير القسم القضائى بالمجلس : لما يحققه ذلك من طمأنينة للعاملين من ناحية ، وكفالة مراعاة التطبيق السليم للقانون عند نظر التظلم مما يقلل من المنازعات القضائية المحتملة فى تقارير الكفاية من ناحية أخرى .

الملاحظة السادسة :

أشرنا فى الصفحات السابقة إلى أوجه الإختلاف بين أحكام وضع تقارير الكفاية للعاملين المدنيين بالدولة من ناحية ، وأحكام وضع تقارير الكفاية عن العاملين المدنيين الخاضعين لقوانين خاصة ، من ناحية أخرى .

ولئن كنا نوافق تماماً على ضرورة وجود اختلاف بين أحكام وضع تقارير الكفاية فى الحالتين ، مراعاة للتمايز الملحوظ فىطبيعة العمل بالنسبة للخاضعين

لقوانين خاصة (كادرات خاصة) . إلا أن ذلك ينبغى ألا يحول - فى نظرنا - دون توحيد الإتجاهات العامة فى هذا الشأن بما لايتعارض مع هذا التمايز فى طبيعة العمل ، وذلك مثل مراتب الكفاية ، علانية التقارير بالنسبة لكل الخاضعين ، وكفالة حق التظلم والطعن القضائى ضد التقارير بالنسبة لجميع الخاضعين لنظام تقارير الكفاية .

الملاحظة السابعة :

لئن قرر المشرع حق الطعن القضائى فى تقارير الكفاية على النحو السالف بيانه ، إلا أن الأمر يتطلب - فى نظرنا - وضع القواعد التى تكفل سرعة الفصل فى منازعات تقارير الكفاية ، مما يحقق الاستقرار الوظيفى وهو امر ضرورى للإرتفاع بمستوى الأداء من ناحية ، وبث الطمأنينة بين الموظفين مما يساعدهم على التفرغ لأعمالهم من ناحية أخرى .

الفصل التاسع

الطبيعة القانونية لتقارير الكفاية

١٨٧ - تمهـيد :

عرضنا فى الفصول السابقة القواعد والإجراءات التى تحكم وضع تقارير تقويم الأداء الوظيفى ، ويتبقى أن نبين الطبيعة القانونية لهذه التقارير ، بكل مايترتب على ذلك من آثار قانونية .

والواقع أن الحديث عن الطبيعة القانونية لتقارير تقويم الأداء الوظيفى أو تقارير الكفاية إنما يرتبط ارتباطاً وثيقاً بطبيعة العلاقة التى تربط بين الموظف العام والإدارة . ومعروف أن التطور قد انتهى إلى اعتبارها من علاقات القانون العام مكيفاً إياها على أنها علاقة تنظيمية - لائحية . ومن ثم تسرى الأنظمة واللوائح على علاقة الموظف العام بالإدارة ، وبالتالى فلايجوز الإتفاق على مايخالف أحكامها ، وذلك فضلاً عن أن تقرير الشئون الوظيفية إنما يكون بقرارات إدارية ، تصدرها الإدارة بمالها من سلطة قانونية ملزمة تقررها الأنظمة واللوائح بقصد إحداث أثر قانونى معين . الأمر الذى يؤدى إلى القول بأن قرارات الإدارة فى مجال تقويم الأداء الوظيفى يمكن اعتبارها قرارات إدارية ، تخضع للنظرية العامة للقرارات الإدارية .

ومن ناحية أخرى اتجه الفقه والقضاء - فى تطوره الأخير - إلى اعتبار تقارير الكفاية أو تقارير تقويم الأداء الوظيفى قرارات إدارية ، وذلك بعد أن كان ينكر عليها هذه الصفة معتبراً إياها إما من قبيل أعمال التنظيم الداخلى أو من قبيل الأعمال التحضيرية .

وهكذا ، يتطلب الأمر بيان طبيعة العلاقة بين الإدارة والموظف العام من ناحية ، وبيان طبيعة تقارير الكفاية ، من ناحية أخرى .

ومن ثم ، فإننا سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين هما :

المبحث الأول – تكييف العلاقة بين الإدارة وموظفيها .

المبحث الثانى – تكييف تقارير الكفاية .

المبحث الأول

تكييف العلاقة بين الادارة وموظفيها

١٨٨ - تمهيـــد

لا شك فى العلاقة الوثيقة بين الموظف العام والادارة فهى من الأمور التى لا تحتاج الى بيان . فالموظف العام هو أداة الادارة : يمارس سلطاتها ، ويعمل على تحقيق أهدافها على أن يكون ذلك وفقا لأحكام الأنظمة واللوائح المقررة فى هذا الشأن ٠

فمن هو الموظف العام ؟

١٨٩ - أولا - الموظف العام :

لا تحدد القوانين أو الأنظمة - عادة - المقصود بالموظف العام ، وتترك هذه المسألة لاجتهادات الفقه والقضاء .

وقد تعددت تعريفات الفقهاء للموظف العام (١) إلا أن الرأى الراجح فى الفقه هو الذى يعرفه بأنه الشخص الذى يساهم فى عمل دائم فى خدمة مرفق عام

---

(١) راجع :
- الدكتور عبد المنعم محفوظ والدكتور ماهر عبد الهادى والدكتور الشافعى أبو رواس : أصول القانون الادارى ، ١٩٨٥ ، صفحة ٥٤٩ وما بعدها .
- الدكتور بكر القبانى ، الخدمة المدنية فى المملكة العربية السعودية . صفحة ٦٢ ٠
- الدكتور جودت الملط ، المسئولية التأديبية للموظف العام ٠ رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق القاهرة ، صفحة ١٠ وما بعدها .
- مولفنا : الوسيط فى القانون الادارى ، الوظيفة العامة ، ١٩٩٨ ، صفحة ٦١ وما بعدها.

تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام . وهو ذات الاتجاه الذى يأخذ به الفقه الادارى الفرنسى حيث يعرف الموظف بأنه ذلك الذى يشغل وظيفة دائمة فى كادر مرفق عام (١) .

ومضمون ما ورد بالتعريف السابق هو ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسى أيضاً ، حيث يعرف الموظف العام بأنه الشخص الذى يعهد اليه بوظيفة دائمة داخلة ضمن كادر الوظائف الخاص بمرفق عام (٢) .

ويسلك مجلس الدولة المصرى ذات الاتجاه فى تعريف الموظف العام ، حيث تقرر المحكمة الادارية العليا فى أحد أحكامها ، منذ أكثر من ربع قرن ، أنه " قد تلاقى القضاء والفقه الإداريان على عناصر أساسية للوظيفة العامة ، ولاعتبار الشخص موظفاً عاماً عمومياً يتعين مراعاة العناصر الآتية :

١- أن يساهم فى العمل فى مرفق عام تديره الدولة عن طريق الاستغلال المباشر .

٢- أن تكون المساهمة فى ادارة المرافق العامة عن طريق التعيين أساساً .

٣- أن يشغل وظيفة دائمة ، وأن يكون شغله لهذه الوظيفة بطريقة مستمرة لا عرضية (٣) .

---

(١) أنظر مؤلف الدكتور توفيق شحاته ، مبادئ القانون الادارى ، ٥٤ / ١٩٥٥ ، صفحة ٤٥٧ وما بعدها .

(٢) لمزيد من التفاصيل ، راجع مؤلف الدكتور عبد الحميد كمال حشيش : دراسات فى الوظيفة العامة فى النظام الفرنسى ١٩٧٤ ، صفحة ١٦٥ وما بعدها .

(٣) حكم المحكمة الادارية العليا بمصر بتاريخ ٥ مايو ١٩٦٢ ، مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا ، السنة السابعة ، صفحة ٧٩٣ .

وفى المملكة العربية السعودية ، أوردت بعض الأنظمة تحديداً للمقصود بالموظف العام ، كنظام مكافحة الرشوة الصادر بالمرسوم الملكى رقم ١٥ بتاريخ ١٩٨٢/٣/٧ ، حيث حددت المادة التاسعة منه ما يعد فى "حكم الموظف العام" فى تطبيق أحكام هذا النظام .

وغنى عن البيان أن تحديد المقصود بالموظف العام الوارد فى بعض الأنظمة لا يسرى إلا فى مجال تطبيق النظام الوارد به هذا التحديد . ومن هنا يمكن القول بأن المنظم السعودى وإن كان قد أورد تعريفاً للموظف العام فى بعض الأنظمة ، إلا أنه ، كغيره – وهذا طبيعى ، لم يقرر تعريفاً عاماً للموظف العام . ومن ثم فلا يوجد تعريف نظامى أو تشريعى عام للموظف العام ، بل يرجع فى ذلك إلى الفقه والقضاء حيث يسود الاتجاه العام فى تعريف الموظف العام بأنه الشخص الذى يعمل فى خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى .

ولئن كان ذلك هو ما استقر عليه الرأى – فقهاً وقضاء فى تعريف الموظف العام ، فإن السؤال التالى يطرح نفسه مباشرة وهو : ما طبيعة العلاقة التى تربط الموظف العام بالإدارة ؟

١٩٠ – ثانيا – طبيعة العلاقة بين الادارة والموظف العام :

لا شك فى أن تحديد طبيعة هذه العلاقة يعد أمراً مهما حيث يتم وفقاً له تحديد النظام القانونى الذى يحكم العلاقة بين الموظف العام والإدارة ، فإذا كانت العلاقة من علاقات القانون الخاص فيجب إخضاعها لأحكام القانون الخاص . أما إذا كانت العلاقة من علاقات القانون العام ، فيجب أن تخضع لأحكام القانون العام ، أى أنها يجب أن تخضع لأحكام القانون الإدارى .

لقد مر تحديد هذه العلاقة بمرحلتين ، هما (١) .

١٩١ - المرحلة الأولى - علاقة تعاقدية :

اتجه جانب من الفقه ، فـي بدايـة الأمـر ، إلـى تكييـف العلاقـة بيـن الادارة وموظفيها علـى أنهـا علاقـة تعاقديـة ، إلا أنهـم قـد اختلفـوا حـول طبيعـة العلاقـة التعاقديـة : فقـال البعض أنهـا علاقـة تعاقديـة خاصـة تخضـع لأحكـام القـانون الخـاص ، وقـال آخـرون أنهـا علاقـة تعاقديـة عامـة ، فهـي عقـد مـن عقـود القانون العام .

فحتى أواخر القرن الماضي ، ومع سيطرة القواعـد المدنيـة وتطبيقهـا علـى معظـم أوجـه النشـاط المختلفـة ، ذهـب البعض إلـى تكييـف العلاقـة بيـن الإدارة وموظفيها على أنهـا علاقـة تعاقديـة خاصـة ، تخضـع لأحكـام القـانون الخـاص ، ويطبق عليها قاعدة العقد شريعة المتعاقدين . وفي تحديد نوع العقد منهم من قال بأنه عقد " إجارة أشخاص " ، ومنهم من قال بأنه يشبه عقد الاذعـان ، فـي حيـن رأى آخرون أنه " عقد من نوع خاص " .

---

(١) راجع :
- الدكتور أنور أحمد رسلان ، الوظيفة العامـة ١٩٩٨ ، المرجـع السـابق ، صفحـة ٩٢ وما بعدها .
- حامد الجمل : الموظف العام فقها وقضاء ، ١٩٦٩ ، صفحة ١١٠٣ وما بعدها .
- الدكتور سليمان الطماوى : مبـادئ القـانون الاداري ، دراسـة مقارنـة ، الكتـاب الثـاني ، ١٩٧٩ ، صفحة ٢٦٩ وما بعدها .
- الدكتور عمرو فؤاد أحمد بركـات : مبـادئ القـانون الاداري ، ١٩٨٥ ، صفحـة ٢٦٠ وما بعدها .

وقد تعرض هذا الرأى للنقد ، على أساس أنـه لايمكن تطبيق أحكام العقد المدنى على العلاقة بين الإدارة وموظفيها وذلك لعدم توافر الشروط الشكلية والموضوعية للعقد .

- شكليـــاً :

يتطلب العقد المدنى توافر ايجاب وقبول ليتم العقد ، وهو أمر غير متحقق فى مجال الوظيفة العامة ، حيث يتم تعيين الموظف بقرار إدارى .

- موضوعيـاً :

الأصل فى القـانون المدنـى أن العقد شـريعة المتعـاقدين فـلا يجوز تعديلـه إلا برضاء طرفيه ، وذلك أمر غير وارد فى مجال الوظيفة العامة ، حيـث يكـون للإدارة سلطة تعديل شروط التوظيف وأحكامه بإرادتهـا المنفـردة تطبيقـاً للأنظمـة واللوائح .

ولتفـادى الإنتقـادات السـابقة ، اتجـه بعـض أنصـار النظريـة التعاقديـة إلــى تكييف العقد بأنه مـن عقـود القـانون العـام حيث يكـون قـابلاً للتعديـل مـن حـيث الادارة . وذلك على أساس أن تعيين الموظف لا يتم من جانب واحد : فصـدور قرار الادارة بالتعيين يعد ايجاباً ، وتسـلم المرشـح للوظيفـة يعد قبـولاً ، هـذا مـن ناحيـة . ومـن ناحيـة أخـرى ، لا ينتـج قـرار التعييـن أثـره إلا مـن تـاريخ تسـلم الوظيفة . ومن ناحية ثالثة ، فـإن انفـراد الادارة بوضـع شـروط الوظيفـة وإلـزام الموظف بها هو أمر موجود بالنسبة لكل العقود الادارية (¹) .

(¹) الدكتور فؤاد العطار : القانون الادارى ، ١٩٧٢ ، صفحة ٤٤٤ .

وقد تعرض هذا التكييف بدوره للنقد ، فلئن كان قد أخرج علاقة الموظف بالادارة من نطاق تطبيق أحكام القانون الخاص ، إلا أنه أبقى على الأساس التعاقدى للعلاقة . صحيح أن عقود القانون العام (العقود الادارية) تتميز بأحكام تختلف عن عقود القانون الخاص ، إلا أن العقود الادارية تكون ملزمة لطرفيها أيضاً ، بحيث لا يجوز للادارة أن تعدل فى شروطها الا إذا تغيرت الظروف وبما يحقق الصالح العام . وهذا يتنافى مع سلطة الادارة فى تعديل أحكام الوظيفة العامة دون أخذ موافقة الموظف العام أو تطلب رضاه .

١٩٢ - المرحلة الثانية - علاقة تنظيمية لائحية

عدل الفقه والقضاء عن الرأى السابق ، فساد الاتجاه القائل بتكييف العلاقة بين الادارة والموظف على أنها علاقة تنظيمية أو لائحية .

فأحكام الوظيفة العامة ، بكل ما تتضمنه من حقوق وواجبات ، إنما تستمد مباشرة من أحكام الأنظمة واللوائح فقرار التعيين فى الوظيفة ليس إلا تصرفاً شرطياً " Acte condition " ، فهو لا ينشئ مركزاً ذاتياً للموظف بل يتضمن إسناد الوظيفة له ، ليباشر مسئولياتها وفقاً لما تقرره الأنظمة واللوائح فى هذا الشأن .

ومن ثم يعتبر الموظف فى مركز تنظيمى ولائحى " Legale et reglementaire situation " حيث يشغل - تعيينه - مركزاً كان قائماً وموجوداً من قبل ، فالتعيين لاينشئ الوظيفة وإنما يعنى التحاق الشخص بهذه الوظيفة ، حيث يمارس اختصاصاتها ومسئولياتها التى تكون القوانين اللوائح قد حددتها من قبل .

وقد استقرت أحكام مجلس الدولة الفرنسى على هذا التكييف ، كما أن المشرع الفرنسى قد قرره صراحة فى المادة الخامسة من قانون الوظيفة الصادر بتاريخ ١٩ اكتوبر سنة ١٩٤٦ حيث نص صراحة على أن الموظف العام فى علاقته بالادارة فى مركز تنظيمى ولائحى .

ولئن كان المشرع المصرى لم يتعرض بنص صريح لتكييف طبيعة علاقة الموظف بالادارة وترك هذه المسألة للفقه والقضاء . إلا أن الفقه المصرى متفق على تكييف هذه العلاقة بأنها علاقة تنظيمية ولائحية ([1]) .

كذلك يتفق القضاء المصرى على تكييف العلاقة بأنها علاقة تنظيمية ولائحية ، مثال ذلك حكم محكمة النقض المصرية الصادر بتاريخ ٢ يونيو سنة ١٩٣٨ الذى قررت فيه أن " علاقة الموظف بالحكومة هى علاقة قانونية تخضع للأصول المعروفة فى القانون العام ، والأحكام المقررة بالقوانين واللوائح الادارية ، لا على اعتبار هذه العلاقة نتيجة استئجار ، بل هى علاقة تحتمها أصول ملحوظ فيها قبل كل شئ المصلحة العامة لأن من الواجب على الحكومة فى جميع قوانينها وقراراتها تقديم المصلحة العامة على مصلحة الأفراد . فمفروض فى الموظف الذى قبل تكاليف الخدمة أن يقدس هذا الواجب ([2]) .

كذلك استقر قضاء محكمة القضاء الادارى المصرية على تكييف مركز الموظف العام بأنه مركز تنظيمى لائحى ، فعلاقته بالادارة هى علاقة تنظيمية

([1]) أنظر على سبيل المثال مؤلف الدكتور سليمان الطماوى ، مبادئ القانون الادارى ، سابق الاشارة اليه ، صفحة ٢٧٢ وما بعدها .

([2]) المجموعة الرسمية لأحكام محكمة النقض ، السنة ٤٠ العدد الأول ، ص ٢٣ .

ولائحية (1) . وهو ما استقر عليه أيضاً قضاء المحكمة الادارية العليا بمصر ، مثال ذلك ما ورد بحكمها بتاريخ ٢٨ فبراير سنة ١٩٦٥ من أنه قد " استقر قضاء هذه المحكمة على أن علاقة الموظف وجهات الادارة علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح ، فمركز الموظف من هذه الناحية هو مركز عام ، يجوز تغييره فى أى وقت ، وليس له أن يحتج بأن له حقاً مكتسباً فى أن يعامل بمقتضى النظام القديم الذى عين فى ظله ومرد ذلك إلى أن الموظفين هم عمال المرافق العامة . وبهذه المثابة يجب أن يخضع نظامهم القانونى للتعديل والتغيير وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة (2) .

وتقرر تشريعات التوظف أو الخدمة المدنية فى بعض الدول العربية هذا الأمر صراحة ، فتعتبر العلاقة بين الموظف العام والادارة علاقة تنظيمية أو لائحية ، مثال ذلك القانون الأساسى العام للوظيفة العمومية بالجزائر ، حيث تنص المادة السادسة منه صراحة على أن " يكون الموظف تجاه الادارة فى وضعية قانونية وتنظيمية " . وهو ما يقرره صراحة أيضاً القانون الأساسى العام لأعوان الدولة التونسى ، حيث ينص الفصل السابع عشر منه على أن " الموظف تجاه الادارة يكون فى حالة قانونية ترتيبية " .

وفى دول مجلس التعاون الخليجى ، لا تقرر أنظمة الخدمة المدنية هذا المبدأ صراحة ، بصفة عامة ، بل يمكن استخلاصه من الأحكام العامة للوظيفة

---

(1) راجع ، مثلا ، حكمها بتاريخ ٢٥ ديسمبر سنة ١٩٥٠ ، المجموعة ، السنة الخامسة ، صفحة ٢٧ .

(2) مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا ، السنة العاشرة ، صفحة ٨٠٠ .

المقررة بهذه الأنظمة ، وهى أحكام مستمدة مما تقرره هذه الأنظمة من أن الوظيفة العامة " خدمة وطنية " أو أنها " تكليف للقائمين بها " ، ويستهدف الموظفون " المصلحة العامة " فى أدائهم لوظائفهم ([1]) .

وفى المملكة العربية السعودية ، تحددت طبيعة العلاقة بين الادارة والموظف العام فى وقت مبكر ([2]) ، حيث قرر الأمر السامى رقم ١٩٤١ الصادر بتاريخ ١٣٨٢/١/٣٠هـ أن " العلاقة بين الموظف والحكومة علاقة نظامية وليست تعاقدية تتحكم فيها التعهدات " .

كذلك أوضحت المذكرة التفسيرية لنظام الموظفين العام الصادر سنة ١٣٩١هـ صراحة أن النظام " ينتحى منحى القائلين بأن هذه العلاقة هى علاقة تنظيمية أو لائحية " .

ولئن كان النظام الحالى للخدمة المدنية لم يورد نصاً صريحاً يحدد فيه طبيعة العلاقة بين الادارة وموظفيها ، إلا أن مراجعة الأحكام التى تضمنتها ، تجعلنا نقول بأنه يأخذ بقاعدة أن العلاقة بين الادارة والموظف علاقة تنظيمية أو

([1]) راجع :

- نص المادة ٥٦ من القانون الاتحادى رقم ٨ لسنة ١٩٧٣ الخاص بالخدمة المدنية فى الحكومة الاتحادية بدولة الامارات .
- نص المادة ١١ من المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ فى شأن الخدمة المدنية فى الكويت .
- نص المادة ٦٢ من المرسوم السلطانى رقم ٨ / ٨٠ باصدار قانون الخدمة المدنية بسلطنة عمان .

([2]) أنظر مقال الدكتور : مطلب عبدالله النفيسة ، بعض المبادئ العامة التى تحكم نظام الموظفين السعودى الصادر بالمرسوم الملكى رقم ٤٢ بتاريخ ١٩٧٧/١١/٢٩ ، مجلة الادارة العامة ، السنة الثامنة ، العدد ١١ ، صفحة ١١ .

لائحية وهو ما يتضح من شروط شغل الوظيفة ، والترقية ، ومنع العلاوات والمكافآت ، والتأديب ، والاستقالة والفصل من الوظيفة .

كما أن مجالس التأديب فى المملكة العربية السعودية قد استقر قضاؤها على اعتبار العلاقة بين الإدارة وموظفيها "علاقة تنظيمية لائحية"[1] .

ونخلص مما سبق إلى أن أنظمة الخدمة المدنية تعتبر العلاقة بين الإدارة وموظفيها علاقة تنظيمية أو لائحية ، إعمالاً لما استقر عليه الفقه والقضاء فى هذا الشأن ، مع ترتيب الآثار القانونية لهذا التكييف .

فما هى الآثار أو النتائج القانونية أو النظامية التى تترتب على تكييف وضع الموظف (علاقة الموظف بالإدارة) بأنه فى مركز تنظيمى أو لائحى ؟

١٩٣ - ثالثاً - الآثار القانونية التى تترتب على تكييف العلاقة بأنها علاقة تنظيمية أو لائحية :

تتمثل هذه الآثار فيما يلى :[2]

---

(1) حكم مجلس التأديب بتاريخ ١٣٩٢/٨/١ ، مجموعة أحكام هيئة التأديب ، المجموعة الأولى ، صفحة ٣٢ .

(2) لمزيد من التفاصيل ، راجع :
- الدكتور أنور أحمد رسلان ، الوظيفة العامة ، ١٩٩٨ ، صفحة ٩٨ ومابعدها.
- الدكتور سليمان الطماوى ، مؤلفه السابق الإشارة إليه ، صفحة ٢٧٢ ومابعدها .
- الدكتور محمد أنس قاسم جعفر ، الوسيط فى القانون العام ، ١٩٨٤ - ١٩٨٥، صفحة ٣٢٥ وما بعدها .
- الدكتور طعيمة الجرف : القانون الإدارى ، نشاط الإدارة العامة أساليبه ووسائله ، ١٩٨٥ ، صفحة ٢٧٥ .

١- الآثار القانونية للتوظف تنتج بصدور قرار التعيين :

تتحدد واجبات الموظف العام ومسئولياته وصلاحياته وفقاً للأنظمة واللوائح ، وذلك بغض النظر عمن يشغل الوظيفة كما أنها تتحدد قبل تعيين الموظف بالوظيفة . ومن ثم تنتج الآثار القانونية للتعيين فى الوظيفة بعد صدور قرار التعيين وتنتج هذه الآثار بصدور قرار التعيين ، ولا يتوقف على موافقة الموظف أو رضاه ، وذلك سواء تم إلحاق الموظف بالوظيفة بقرار إدارى أو بمقتضى عقد أو بالتكليف بالقيام بالوظيفة .

٢- تنظيم الاستقالة والاضراب :

تحقيقاً لمبدأ سير المرافق العامة بانتظام واضطراد يحرم على الموظف العام الإمتناع عن العمل ، سواء فى صورة إضراب أو استقالة ، إلا فى الحالات وطبقاً للضوابط والإجراءات التى تحددها الأنظمة واللوائح (١) .

ولئن كان الاتجاه العام هو تحريم اضراب الموظفين فإن الأنظمة التى تجيز الإضراب تضع له ضوابط شديدة ودقيقة وذلك حتى لا يؤثر على سير المرافق العامة .

أما الاستقالة ، فالاصل أنها لا تنتج آثارها بمجرد تقديمها ، بل يشترط قبولها صراحة من جانب الإدارة . وفى حالة سكوت الإدارة تشترط الأنظمة

---

(١) لمزيد من التفاصيل عن المبادئ الضابطة لسير المرافق العامة ، راجع :
- مولفنا : القانون الادارى السعودى ، تنظيم الادارة العامة ونشاطها دراسة مقارنة ، الرياض ، ١٤١٠ ، صفحة ٣٠٢ وما بعدها .
- Jean Rivero : Droit administratif, ١٩٨٧, p. ٥٤٤ et s.

تدريبه أو ارساله فى بعثات أو اجازات دراسية ، أو منحه العلاوات والمكافآت ، أو تأديبه عند خروجه على الواجب الوظيفى أو فصله من الوظيفة . كل ذلك يصدر بقرارات إدارية فردية بتطبيق الأحكام العامة الواردة بالأنظمة واللوائح على كل حالة على حدة . فتسرى على هذه القرارات أحكام القرارات الادارية من حيث شروط صحتها ، وحالات وضوابط التظلم الادارى منها ، أو الطعن فيها أمام القضاء .

وبصفة عامة ، فإن كل ما يتعلق بالشئون الوظيفية إنما يكون بمقتضى قرارات إدارية ، تصدرها الادارة بمقتضى مالها من سلطة ادارية ملزمة وفقاً للقوانين واللوائح . وإذ يعتبر تقويم الأداء الوظيفى من صميم الشئون الوظيفية فإن حصيلة هذا التقويم إنما يعبر عنها – فى النهاية – فى شكل قرار إدارى يتضمن تحديد مستوى أداء الموظف العام فتقويم الأداء الوظيفى لموظف عام هو فى النهاية وبطبيعته قرار إدارى يحدد مستوى أدائه الوظيفى .

ومن ثم يمكننا القول بأن تقرير تقويم الأداء الوظيفى أو تقرير الكفاية يعد – فى نظرنا – قراراً إدارياً ، تتوافر فيه كل شروط القرار الإدارى ، شكلياً وموضوعياً ، وتطبق عليه – بالتالى – أحكام النظرية العامة للقرار الادارى ، سواء من حيث شروط الصحة ، أو قواعد السحب أو الالغاء . فيسرى على تقارير تقويم الأداء الوظيفى ما يسرى على غيرها من القرارات الادارية التى تصدر فى الشئون الوظيفية .

ولكن ما هو موقف الفقه والقضاء من تقارير الكفاية ؟

تكييف تقارير الكفاية لم يكن محل اتفاق منذ البداية ، حيث اختلف الرأى حولها .

فما هى الطبيعة القانونية لتقارير الكفاية ؟

المبحث الثانى

تكييف تقارير الكفاية

١٩٤ - تقديم

أثارت تقارير تقويم الأداء الوظيفى أو تقارير الكفاية نقاشاً وجدلاً طويلين حول تحديد طبيعتها القانونية ، فقيل بأنها تعتبر من " اجراءات التنظيم الداخلى " ، أو أنها من قبيل " الاجراءات التحضيرية " ثم انتهى الأمر الى اعتبارها قرارات إدارية .

وإذ ارتبط التطور السابق - إلى جانب عوامل أخرى - بوجود قضاء إدارى مستقل إلى جانب القضاء العادى . ولما كانت الدول محل الدراسة المقارنة لا تأخذ جميعاً بنظام ازدواج القضاء ، إلننا سنقصر الدراسة فى هذا المبحث على بيان الوضع فى كل من فرنسا ومصر والمملكة العربية السعودية ، وهى الدول التى يوجد بها قضاء إدارى مستقل - ممثلاً فى مجلس الدولة فى كل من فرنسا ومصر ، وديوان المظالم فى المملكة العربية السعودية - إلى جانب القضاء العادى صاحب الولاية العامة بنظر كافة المنازعات ، عدا المنازعات الادارية التى قرر الاختصاص بها للقضاء الادارى .

ومع اختلاف الظروف وتباين الأوضاع ، يختلف وضع المسألة وتطورها من دولة لأخرى ، ومن ثم فإننا سنبين الوضع فى كل من فرنسا ومصر والمملكة العربية السعودية على التوالى وذلك كما يلى :

١٩٥ - أولا - تكييف التقارير فى فرنسا :

فى بداية الأمر ، نظر إلى تقارير الكفاية أو تقارير تقويم الأداء الوظيفى على أنها اجراء من اجراءات التنظيم الداخلى ، ثم نظر إليها - فى فترة لاحقه - على أنها تعد عملاً تحضيرياً لقرار إدارى قد يصدر فيما بعد ، إلى أن انتهى الرأى الى اعتبارها قراراً إدارياً .

ومن ثم يكون تكييف تقارير الكفاية فى فرنسا قد مر بثلاث مراحل ، هـى : ([1]) .

١٩٦ - المرحلة الأولى - اعتبار تقارير الكفاية من قبيل اجراءات التنظيم الداخلى :

نظر إلى تقرير الكفاية فى بداية الأمر على أنه يعد اجراءً من قبيل اجراءات التنظيم الداخلى ، انطلاقاً من أن اجراءات التنظيم الداخلى Les mesures d'ordre interieur هى " اجراءات تفصيلية تمس الحياة الداخلية للمرفق العام " ([2]) .

وهى اجراءات قد تتعلق بالتنظيم الداخلى للمرفق أو قد تتعلق بتعليمات لموظفى المرفق تحدد لهم كيفية واجراءات التصرف فيما يقومون به من أعمال ،

([1]) راجع :
- الدكتور فاروق عبد البر ، رسالته سابق الاشارة اليها ، صفحة ٢٤١ وما بعدها .
- بيكامال ، مؤلفه سابق الاشارة اليه ، صفحة ١٨٢ وما بعدها .
- سيلفيرا ، سابق الاشارة اليه ، صفحة ٢٦٩ وما بعدها .
- سالون ، سافينياك ، سابق الاشارة اليه ، صفحة ٩٣ وما بعدها .

([2]) - VEDEL, Georges : Droit administrtif - 1973, p. 179.

وتـأخذ شـكل التعليمـات Les instructions أو شـكل المنشـورات " Les circulaires " فالمنشورات هى عمل داخلى موجه للاداريين ، دون أن يحدث أى أثر قانونى بالنسبة للأفراد (١) .

وهى اجراءات ملزمة للموظفين ، لأنها تصدر من السلطة الرئاسية بما لها من واجب الطاعة فى مواجهة الموظفين اذ " يختص كل رئيس باتخاذ الاجراءات الضرورية لحسن سير المرفق العام الذى يتولى ادارته " (٢) . لكن هذه الاجراءات ليست ملزمة لأفراد الجمهور الذى يتعامل مع المرفق لأنها ليست موجهة لهم .

وقد أختلف الرأى حول الطبيعة القانونية لاجراءات التنظيم الداخلى : فذهب رأى قديم فى الفقه الفرنسى الى انكار أى قيمة قانونية لاجراءات التنظيم الداخلى (٣) . ثم اتجه الفقه الى القول بعدم وجود قاعدة عامة تحدد الطبيعة القانونية لاجراءات التنظيم الداخلى ، بل يجب تحليل كل اجراء منها تحليلا منفردا وبيان طبيعته القانونية " فالتعليمات والمنشورات ليست لها طبيعة القرارات باعتبارها تقتصر على التذكير بالنصوص التشريعية ، أو تشرحها أو تفسرها ، لكنها تعتبر قرارات ادارية اذا اضافت جديدا الى القانون أو اللائحة " (٤) .

ومن ثم كان الأصل العام المقرر فى قضاء مجلس الدولة الفرنسى هو عدم

---

(١) - Jean Rivero : Droit administratif, 1987, p. 113.

(٢) حكم مجلس الدولى الفرنسى :
C.E. 7 Fevrier 1936, JAMART, R.P., P. 172.

(٣) DUGUIT, Leon : Traite de Droit Constitutionnel, T. 2, 1928, p. 360

(٤) الدكتور فاروق عبد البر ، رسالته سابق الاشارة اليها صفحة ٢٤٧.

قبول الطعن فى اجراءات التنظيم الداخلى تأسيساً على أنها لاترتب آثاراً قانونية ، فإذا ترتب من أى منها تأثير فى المراكز القانونية جاز قبول الطعن فيها .

ويستخلص البعض (١) من قضاء مجلس الدولة الفرنسى أنه يعتبر أن لإجراء التنظيم الداخلى طابع القرار الادارى فى حالتين :

الأولى : إذا كان اجراء التنظيم الداخلى ذا طابع لائحى .

الثانية : عندما يتضمن الإجراء اعتداء على حقوق أو امتيازات مستمدة من نظام أو مركز الطاعن .

ونحن وإن اتفقنا مع ما انتهى اليه هذا الرأى ، الا أننا نرى أن اتخاذ التصرف القانونى للطابع اللائحى أو اعتدائه على حقوق أو امتيازات مستمدة من نظام أو مركز قانونى فأن هذا التصرف لا يعتبر فى هذه الحالة اجراء من اجراءات التنظيم الداخلى ، بل يعد لائحة فى الحالة الأولى ، ويعد قرارا اداريا مخالفا للنظام فى الحالة الثانية ، وعلى هذا الأساس يقبل - فى رأينا - الطعن فيه أمام القضاء .

وقد درج مجلس الدولة الفرنسى - ولفترة طويلة - على عدم قبول الطعن فى تقارير الكفاية ، حيث كان لا يعتبرها من قبيل القرارات الادارية التى يجوز الطعن فيها بالالغاء مقررا أن الدرجات السنوية (التقدير الرقمى) الممنوحة للموظفين تعتبر ممارسة لرقابة رئاسية ولا يقبل الطعن القضائى فيها (٢) ، فهى

---

(١) - ODENT, Raymond : Contentieux administratif, 1970 - 1971, p. 765

(٢) حكم مجلس الدولة الفرنسى بتاريخ ٥نوفمبر سنة ١٩٢٠ قضية "Crabe" المجموعة، صفحة ٩٢٩ .

ليست قرارا اداريا قابلا للطعن فيه بالالغاء [1] ، ومن ثم لا يمكن الطعن فيه بالالغاء مباشرة [2] .

وقد تعددت تفسيرات موقف مجلس الدولة الفرنسى فى هذه المسألة [3] ، فقيل بأن ذلك راجع الى تغليب مجلس الدولة للسلطة الرئاسية على ضمانات الموظفين ، وقيل أن ذلك انما يعود الى رغبة المجلس فى ضمان حسن سير القضاء الادارى فكان لا يقبل الطعون فى تقارير الكفاية ، رغبة منه فى عدم تراكم الطعون أمامه . وقيل أن ذلك راجع الى اتباع المجلس لسياسة التغيير على المدى الطويل ، حيث اعتبرها فى مرحلة لاحقة اجراء تحضيريا .

١٩٧ - المرحلة الثانية - اعتبار تقارير الكفاية اجراء تحضيريا :

تقوم الادارة باعمال تحضيرية تسبق اتخاذها القرار الادارى ، فالقرار الادارى لا يأتى من فراغ ولا يكون وليد اللحظة ، بل يسبق - عادة - بدراسات أو تحقيقات أو جمع معلومات ، تكون حصيلتها اصدار القرار الادارى . فقرار تعيين موظف ، مثلا ، تسبقه اجراءات تحضيرية هى : تقرير الاحتياج لموظف جديد ، التأكد من وجود درجة شاغرة وتمويل مالى ، الاعلان عن الوظيفة ، قبول طلبات المتقدمين ، فحص الطلبات ، اختيار أفضل المتقدمين ، اعداد مذكرة

---

(1) حكم مجلس الدولة تالفرنسى بتاريخ ٢٠ اكتوبر سنة ١٩٣٧ ، قضية " Morel " المجموعة ، صفحة ٨٣٣ .

(2) حكم مجلس الدولة تالفرنسى بتاريخ ٢٠ مارس سنة ١٩٥٣ قضية " Martin " المجموعة ، صفحة ١٤٠ .

(3) راجع فى تفصيلات هذه الأراء ومناقشتها ، رسالة الدكتور فاروق عبد البر ، سابق الاشارة اليها ، صفحة ٢٥٠ وما بعدها .

بالموضوع ، العرض على الرئيس المختص الذى يتوج هذه الاجراءات باصدار قرار التعيين وفقا للصلاحيات المقررة له .

فالاجراءات التحضيرية تشمل طائفة من الأعمال أو التصرفات القانونية ، تشمل مختلف أعمال التحقيق والاجراءات التى تسبق القرار النهائى ([1]) .

ويرى الفقه الفرنسى - وبحق - ان الاجراء التحضيرى لا يعد قرارا اداريا ، لأنه لا يعدل المراكز القانونية . فكل عمل انسانى بما فى ذلك الأعمال الادارية ، يمر بثلاث مراحل هى : التحضير للعمل ، واتخاذ العمل ذاته ، ثم تنفيذه . ومن ثم لا يكون هناك قرار يغير المركز القانونى للفرد طالما كنا فى مرحلة التحضير ([2]) . فالاجراءات التحضيرية التى تسبق القرار ليست لها قيمة القرار التنفيذى ، ومن ثم فهى لا تعتبر قرارا اداريا ([3]) .

ولئن كانت الاجراءات التحضيرية لا تعتبر قرارات ادارية ومن ثم لا يجوز الطعن فيها أمام القضاء . الا أن مجلس الدولة الفرنسى كان يقبل الطعن فى القرار الادارى المبنى على اجراءات تحضيرية شابها عيب من العيوب . فاذا لحق عيب باجراء من الاجراءات التحضيرية ، فانه لا يمكن الطعن فيه استقلالا ، بل يجب الانتظار لحين صدور قرار ادارى مستندا على هذا الاجراء ، ويتم الطعن فى هذا القرار على أساس أنه اجراء باطل ([4]) .

([1]) الدكتور محمد كامل ليلة : الرقابة على أعمال الادارة (الرقابة القضائية) ، ١٩٧٠ ، صفحة ٩٣٠ .

([2]) راجــع - WALINE, M., Droit administratif, 1961, p. 513.

([3]) فيدل ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة ١٧٥ .

([4]) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى ، القضاء الادارى ومجلس الدولة ١٩٦٦ ، صفحة ٢٨٠ .

ومنذ سنة ١٩٥٣ ([١]) ، سار قضاء مجلس الدولة الفرنسى على اعتبار " الدرجة الرقمية " اجراء تحضيريا ، ومن ثم لا يجوز الطعن بالالغاء . الا أنه أجاز للموظف الطعن فى القرار الادارى المبنى على اجراء تحضيرى مشوب بعدم المشروعية طالما كان لها تأثير فى القرار الادارى المطعون فيه .

وقد انتقد موقف مجلس الدولة الفرنسى ([٢]) : وذلك أما على أساس أن هذه التفرقة فى غير محلها ، حيث خرج المجلس عن اتجاهه بتجزئة العملية القانونية . أو على أساس أن درجات التقدير الرقمى تعتبر آراء " Avis " ومن ثم يقبل الطعن فيه وفقا لرأى البعض فى حالة اتخاذ القرار طبقا لهذا الرأى أو اذا كان هذا الرأى يحدد مجتوى القرار أو على أساس اعتبارات عملية مؤداها احترام الضمانات التى يقررها التشريع امحاربة المحسوبية التى تتسع ويزداد خطرها يوماً بعد يوم .

١٩٨ - المرحلة الثالثة : اعتبار تقارير الكفاية قرارات ادارية :

بدأت هذه المرحلة بتغيير جذرى فى موقف مجلس الدولة الفرنسى اذ قرر قبول دعوى الألغاء مباشرة ضد تقارير الكفاية ، وذلك فى حكمه الصادر بتاريخ ٢٣ نوفمبر سنة ١٩٦٢ فى قضية كامارا " CAMARA " (المجموعة ، صفحة ٦٢٧) .

([١]) حكم مجلس الدولة الفرنسى بتاريخ ٢٠ مارس سنة ١٩٥٣ فى قضية " Martin " المجموعة ، صفحة ١٤٠ ، وأنظر أيضا حكمه فى قضية " Mancurat " بتاريخ ٣٠ اكتوبر سنة ١٩٥٣ ، صفحة ٧٠١ ، أنظر كذلك حكمه فى قضية " Biage " بتاريخ ٦ مايو سنة ١٩٦٠ ، المجموعة ، صفحة ٢٨٧ .

([٢]) راجع رسالة الدكتور فاروق عبدالبر ، سابق الاشارة إليها ، صفحة ٢٦٤ ومابعدها .

وتتلخص وقائع القضية في أن السيد كامارا قد طلب الغاء قرار وزير فرنسا لما وراء البحار الصادر بتاريخ ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٥٨ متضمنا قيد عدد من موظفي هيئة تربية وتصنيع الحيوانات لفرنسا ما وراء البحار في جدول الترقية من عام ١٩٥٨ وكذلك الغاء قرار تعيينهم الصادر في ذات اليوم في وظيفة مفتشين بيطريين رؤساء ، حيث ينعى على القرارين المذكورين صدورهما معيبين بتجاوز السلطة لعدم مشروعية الدرجات التي منحت له عن عامي ١٩٥١ و ١٩٥٢ (التقدير الرقمي) اذ تم تخطيه في الترقية رغم أنه كان مؤهلا لها .

وقد تبين للمجلس أن الادارة لم تحدد تاريخ اعلان السيد " كامارا " بدرجاته عن عامي ١٩٥١ و ١٩٥٢ ، فيكون مقبولا منه الطعن بعدم مشروعية هذه الدرجات للأعتراض على جدول الترقية والترقيات التي قررت بناء عليه . كما تبين له أيضا أن منح الطاعن صفر ثم عشرة من عشرين درجة عن عامي ١٩٥١ و ١٩٥٢ دون أن تسبب هذه الدرجات بسلوك صاحب الشأن أو عدم كفايته الوظيفية مما يجعل الدرجات الممنوحة له معينة بالانحراف بالسلطة .

واذ تبين للمجلس من الملف ان الدرجات الممنوحة للسيد المذكور عن عامي ١٩٥١ و ١٩٥٢ قد أثرت في وضع جدول الترقية لوظائف مفتش بيطري رئيس ، ومن ثم يكون القراران الصادران بتاريخ ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٥٨ قد أتخذا بناء على اجراء غير مشروع ، الأمر الذي يجعل هذين القرارين مشوبين بعيب تجاوز السلطة .

وبذلك يكون المجلس قد قبل الطعن مباشرة في تقرير كفاية السيد " كامارا " مخالفا احكامه السابقة التي كان يقضي فيها بعدم القبول في مثل هذه الحالة .

ومن الجدير بالملاحظة أن طعن السيد " كامارا " كان منصبا على الدرجات

التى منحت له " التقدير الرقمى " ولم يثير مسألة تقديره العام ، ومن ثم يكون مجلس الدولة الفرنسى قد قبل الطعن مباشرة ضد التقدير الرقمى الوارد فى تقرير الكفاية .

فهل يسرى الحكم السابق أيضا على التقدير العام ؟

وبمعنى آخر ، هل يمكن الطعن فى التقدير العام ؟

لقد قضى مجلس الدولة الفرنسى أيضا بقبول الطعن فى التقدير العام ، حيث قبل الطعن المقدم من السيد فانيس " Vanesse " ضد تقرير كفايته بشقيه : التقدير الرقمى ، والتقدير العام . وذلك بعد عام واحد فقط من قضائه بقبول الطعن فى التقدير الرقمى ، وكان ذلك بتاريخ ٢٢ نوفمبر سنة ١٩٦٣ (المجموعة ، صفحة ٥٧٨) ، حيث قرر صراحة اعتبار تقارير الكفاية من قبيل القرارات الادارية ، ومن ثم فقد الغى حكم محكمة " ليل " Lille " الذى كان قد قضى بعدم القبول .

وقد تواترت أحكام مجلس الدولة الفرنسى فى هذا الاتجاه ([1]) ، واستقر قضاؤه على اعتبار تقارير الكفاية " قرارات ادارية " بكل ما يترتب على ذلك من آثار .

([1]) راجع ، على سبيل المثال ، حكمه بتاريخ ٢٤ فبراير سنة ١٩٦٧ ، فى قضية " Meyronnine " المجموعة ، صفحة ٩٥ . وأيضا حكمه بتاريخ ٥ مايو سنة ١٩٧٢ فى قضية " Simi " المجموعة ، صفحة ٣٤٧ ، وايضا حكمه بتاريخ ٢٥ مارس سنة ١٩٨١ ، فى قضية " Ministre du Budget cLMichel " فى .A.J.D.A سنة ١٩٨٢ ، صفحة ٤٦ .

وتتلخص وقائع القضية في أن السيد كامارا قد طلب الغاء قرار وزير فرنسا لما وراء البحار الصادر بتاريخ ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٥٨ متضمنا قيد عدد من موظفى هيئة تربية وتصنيع الحيوانات لفرنسا ما وراء البحار في جدول الترقية من عام ١٩٥٨ وكذلك الغاء قرار تعيينهم الصادر في ذات اليوم في وظيفة مفتشين بيطريين رؤساء ، حيث ينعى على القرارين المذكورين صدورهما معيبين بتجاوز السلطة لعدم مشروعية الدرجات التى منحت له عن عامى ١٩٥١ و ١٩٥٢ (التقدير الرقمى) اذ تم تخطيه فى الترقية رغم أنه كان مؤهلا لها .

وقد تبين للمجلس أن الادارة لم تحدد تاريخ اعلان السيد " كامارا " بدرجاته عن عامى ١٩٥١ و ١٩٥٢ ، فيكون مقبولا منه الطعن بعدم مشروعية هذه الدرجات للأعتراض على جدول الترقية والترقيات التى قررت بناء عليه . كما تبين له أيضا أن منح الطاعن صفر ثم عشرة من عشرين درجة عن عامى ١٩٥١ و ١٩٥٢ دون أن تسبب هذه الدرجات بسلوك صاحب الشأن أو عدم كفايته الوظيفية مما يجعل الدرجات الممنوحة له معينة بالانحراف بالسلطة .

واذ تبين للمجلس من الملف ان الدرجات الممنوحة للسيد المذكور عن عامى ١٩٥١ و ١٩٥٢ قد أثرت فى وضع جدول الترقية لوظائف مفتش بيطرى رئيس ، ومن ثم يكون القراران الصادران بتاريخ ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٥٨ قد أتخذا بناء على اجراء غير مشروع ، الأمر الذى يجعل هذين القرارين مشوبين بعيب تجاوز السلطة .

وبذلك يكون المجلس قد قبل الطعن مباشرة فى تقرير كفاية السيد " كامارا " مخالفا احكامه السابقة التى كان يقضى فيها بعدم القبول فى مثل هذه الحالة .

ومن الجدير بالملاحظة أن طعن السيد " كامارا " كان منصبا على الدرجات

التى منحت له " التقدير الرقمى " ولم يثير مسألة تقديره العام ، ومن ثم يكون مجلس الدولة الفرنسى قد قبل الطعن مباشرة ضد التقدير الرقمى الوارد فى تقرير الكفاية .

فهل يسرى الحكم السابق أيضا على التقدير العام ؟

وبمعنى آخر ، هل يمكن الطعن فى التقدير العام ؟

لقد قضى مجلس الدولة الفرنسى أيضا بقبول الطعن فى التقدير العام ، حيث قبل الطعن المقدم من السيد فانيس " Vanesse " ضد تقرير كفايته بشقيه : التقدير الرقمى ، والتقدير العام . وذلك بعد عام واحد فقط من قضائه بقبول الطعن فى التقدير الرقمى ، وكان ذلك بتاريخ ٢٢ نوفمبر سنة ١٩٦٣ (المجموعة ، صفحة ٥٧٨) ، حيث قرر صراحة اعتبار تقارير الكفاية من قبيل القرارات الادارية ، ومن ثم فقد الغى حكم محكمة " ليل " Lille " الذى كان قد قضى بعدم القبول .

وقد تواترت أحكام مجلس الدولة الفرنسى فى هذا الاتجاه (١) ، واستقر قضاؤه على اعتبار تقارير الكفاية " قرارات ادارية " بكل ما يترتب على ذلك من آثار .

---

(١) راجع ، على سبيل المثال ، حكمه بتاريخ ٢٤ فبراير سنة ١٩٦٧ ، فى قضية " Meyronnine " المجموعة ، صفحة ٩٥ . وأيضا حكمه بتاريخ ٥ مايو سنة ١٩٧٢ فى قضية " Simi " المجموعة ، صفحة ٣٤٧ ، وايضا حكمه بتاريخ ٢٥ مارس سنة ١٩٨١ ، فى قضية " Ministre du Budget cLMichel " فى A.J.D.A. سنة ١٩٨٢ ، صفحة ٤٦ .

صراحة بقولها " أن تقدير الدرجة التى يستحقها الموظف من كل عنصر من العناصر الواردة بالتقرير السنوى لدرجة الكفاية هو مايترخص فيه الرئيس المباشر والمدير المحلى ورئيس المصلحة ولجنة شئون الموظفين كل فى حدود اختصاصه (وفقاً للقواعد القانونية والإجراءات التى وضع التقرير وفقاً لها وفى ظلها) ، ولا رقابة للقضاء عليهم فى ذلك ، ولاسبيل إلى التعقيب عليه ، مادام لم يثبت أن تقديراتهم كانت مشوبة بالإنحراف أو بإساءة استعمال السلطة ، لتعلق ذلك بصميم اختصاص الإدارة الذى ليس للقضاء أن ينصب نفسه مكانها فيه" ([1]).

كما أن القضاء الإدارى " يجد حده الطبيعى فى الحكم بإلغاء التقرير المطعون فيه ، دون أن تحل المحكمة محل الإدارة فى تحديد مرتبة كفاية المدعى : ([2]) ، فالقضاء الإدارى وإن كان يراقب الإدارة ، إلا أنه لايحل محلها ، ولايجوز له ذلك ، فالقضاء يقضى ، ولكنه لايدير .

***

" نحمد الله العلى القدير على أن وفقنا لإنجاز هذا العمل ، بحوله وقوته ، وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على أشرف المرسلين "

أ.د. أنور أحمد رسلان

([1]) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ٩ مارس ١٩٦٩ ، المجموعة ، السنة الرابعة عشرة ، صفحة ٤٧٥ .

([2]) حكم محطمة القضاء الإدارى بتاريخ أول ديسمبر سنة ١٩٨٢ ، حكم غير منشور .

قائمة المراجع

أولا - المراجع العربية :

الدكتور اسماعيل زكى :

- ضمانات الموظفين فى التعيين والترقية والتأديب ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٣٦ .

الدكتور أنور أحمد رسلان :

- الوظيفة العامة ، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ، القاهرة ، ١٩٨١ .
- تقارير الكفاية ، دراسة مقارنة لتقويم أداء الموظفين العموميين ، القاهرة ، ١٩٨٣ .
- القانون الإدارى السعودى ، تنظيم الإدارة العامة ونشاطها ، دراسة مقارنة ، ١٤١٠ هـ ، معهد الإدارة العامة ، الرياض ، ١٤١٠ هـ .
- وسيط القانون الإدارى ، الوظيفة العامة ، ١٩٩٨ .

الدكتور بكر القبانى :

- الخدمة المدنية فى المملكة العربية السعودية ، معهد الإدارة العامة بالرياض ، ١٤٠٢ هـ .
- القانون الإدارى ، القاهرة ، ١٩٨٧ م .

صراحة بقولها " أن تقدير الدرجة التى يستحقها الموظف من كل عنصر من العناصر الواردة بالتقرير السنوى لدرجة الكفاية هو مايترخص فيه الرئيس المباشر والمدير المحلى ورئيس المصلحة ولجنة شئون الموظفين كل فى حدود اختصاصه (وفقاً للقواعد القانونية والإجراءات التى وضع التقرير وفقاً لها وفى ظلها) ، ولا رقابة للقضاء عليهم فى ذلك ، ولاسبيل إلى التعقيب عليه ، مادام لم يثبت أن تقديراتهم كانت مشوبة بالإنحراف أو بإساءة استعمال السلطة ، لتعلق ذلك بصميم اختصاص الإدارة الذى ليس للقضاء أن ينصب نفسه مكانها فيه" ([1]).

كما أن القضاء الإدارى " يجد حده الطبيعى فى الحكم بإلغاء التقرير المطعون فيه ، دون أن تحل المحكمة محل الإدارة فى تحديد مرتبة كفاية المدعى : ([2]) ، فالقضاء الإدارى وإن كان يراقب الإدارة ، إلا أنه لايحل محلها ، ولايجوز له ذلك ، فالقضاء يقضى ، ولكنه لايدير .

***

" نحمد الله العلى القدير على أن وفقنا لإنجاز هذا العمل ، بحوله وقوته ، وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على أشرف المرسلين "

أ.د. أنور أحمد رسلان

([1]) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ٩ مارس ١٩٦٩ ، المجموعة ، السنة الرابعة عشرة ، صفحة ٤٧٥ .

([2]) حكم محطمة القضاء الإدارى بتاريخ أول ديسمبر سنة ١٩٨٢ ، حكم غير منشور .

قائمة المراجع

أولا - المراجع العربية :

الدكتور اسماعيل زكى :

- ضمانات الموظفين فى التعيين والترقية والتأديب ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٣٦ .

الدكتور أنور أحمد رسلان :

- الوظيفة العامة ، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ، القاهرة ، ١٩٨١ .
- تقارير الكفاية ، دراسة مقارنة لتقويم أداء الموظفين العموميين ، القاهرة ، ١٩٨٣ .
- القانون الإدارى السعودى ، تنظيم الإدارة العامة ونشاطها ، دراسة مقارنة ، ١٤١٠ هـ ، معهد الإدارة العامة ، الرياض ، ١٤١٠ هـ .
- وسيط القانون الإدارى ، الوظيفة العامة ، ١٩٩٨ .

الدكتور بكر القبانى :

- الخدمة المدنية فى المملكة العربية السعودية ، معهد الإدارة العامة بالرياض ، ١٤٠٢ هـ .
- القانون الإدارى ، القاهرة ، ١٩٨٧ م .

الدكتور توفيق شحاته :

- مبادئ القانون الإدارى ، القاهرة ، ١٩٥٤/١٩٥٥ .

المستشار حامد الجمل :

- الموظف العام فقهاً وقضاءً ، القاهرة ، ١٩٦٩ .

الدكتور حسن توفيق :

- الإدارة العامة ، القاهرة ، ١٩٧٥/١٩٧٦ .

المستشار حسين درويش :

- المرجع فى قواعد الخدمة والمعاشات المدنية والعسكرية فى الحكومة الإتحادية
- وحكومة أبوظبى ، أبوظبى ، ١٩٨٧ .

الدكتور حمدى أمين عبدالهادى :

- نظرية الكفاية فى الوظيفة العامة ، دراسة الأصول العامة للتنمية الإدارية وتطبيقاتها المقارنة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٦٦ .

الدكتور زكى محمود هاشم :

- دراسة الطرق المختلفة لقياس كفاءة الموظفين والمستخدمين والعاملين فى الأجهزة الإدارية بالدول العربية ، القاهرة ، ١٩٧٢ .

الدكتور سليمان محمد الطماوى :

- مبادئ القانون الإدارى ، القاهرة ، ١٩٧٩ .
- مبادئ علم الإدارة العامة ، الطبعة السابعة ، القاهرة ، ١٩٨٠ .
- النظرية العامة للقرارات الإدارية ، الطبعة السابعة ، القاهرة ، ١٩٨٠ .

الدكتور سعود بن سعد آل دريب :

- التنظيم القضائى فى المملكة العربية السعودية فى ضوء الشريعة الإسلامية ونظام السلطة القضائية ، الرياض ، ١٤٠٣ هـ .

المستشار سمير صادق :

- تقارير الكفاية والرقابة القضائية عليها ، القاهرة ، ١٩٧٨ .

سهيل فهد سلامة :

- نحو نظام فعال لتقويم الأداء الوظيفة فى الأجهزة الحكومية فى سلطنة عمان ، مجلة الإدارى ، مسقط .

الدكتور شوقى حسين عبدالله :

- سياسات الأفراد ، القاهرة ، ١٩٦٨ .

الدكتور / طعيمه الجرف :

- القانون الإدارى ، نشاط الإدارى العامة ،اساليبه ووسائله ، القاهرة ، ١٩٨٥ .

الدكتور عاطف عبيد :

- إدارة الأفراد والعلاقات الإنسانية الصناعية ، القاهرة ، ١٩٧١ .

الدكتور عبدالحميد كمال حشيش :

- دراسات فى الوظيفة العامة فى النظام الفرنسى ، القاهرة ، ١٩٧٤ .

عبدالرحمن عبدالباقى عمر :

- إدارة الأفراد ، القاهرة ، ١٩٧١ .

الدكتور عبدالفتاح حسن :

- مبادئ القانون الإدارى الكويتى ، الكويت ، ١٩٦٩ .

عبدالله راشد السنيدى :

- مبادئ الخدمة المدنيـة وتطبيقاتهـا فـى المملكـة العربيـة السعودية ، الريـاض ، ١٤٠٥ هـ .

الدكتور عبدالمنعم عبدالعظيم جبرة :

- نظام القضاء فى المملكة العربية السعودية ، معهـد الإدارة العامـة ، الريـاض ، ١٤٠٩ هـ .

الدكتورعبدالمنعم محفوظ والدكتور ماهر عبدالهادى والدكتور الشافعى أبوراس:

- أصول القانون الإدارى (التنظيم الإدارى ، الوظيفـة العامـة ، الإدارة المحليـة ، القرارات الإدارية ، العقود الإدارية ، الأموال العامة) ، القاهرة ، ١٩٨٥ .

الدكتور على السلمى :

- أدارة الأفراد لرفع الكفاءة الإنتاجية ، القاهرة ، ١٩٧٠ .

عمر وصفى عقيلى :

- قياس كفاءة العاملين فـى الجهـاز الحكومـى فـى الجمهوريـة العربيـة السـوبية ، رسالة ماجستير علـى الآلـة الكاتبـة مقدمـة إلـى كليـة التجـارة ، جامعـة القـاهرة ، ١٩٧٢ .

الدكتور عمرو أحمد بركات :

مبادئ القانون الإدارى ، القاهرة ، ١٩٨٥ .

الدكتور فاروق عبدالبر
- تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية فى علم الإدارة العامة والقانون الإدارى ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٨٣ .

فرانك لاندى ، وجيمس فار (ترجمة الدكتور ربحى محمد الحسن)
- قياس أداء العمل ، الأساليب والنظريات والتطبيقات ، معهد الإدارة العامة ، الرياض ، ١٤٠٧هـ .

الدكتور فؤاد العطار :
- القانون الإدارى ، القاهرة ، ١٩٧٢ .

قاسم ضرار :
- تقارير الكفاية بالمملكة ، مذكرة مقدمة لندوة الإنتاجية فى القطاع الحكومى ومعوقاتها ٢٥-٢٨ صفر ، ١٤٠٠ هـ ، معهد الإدارة العامة ، ١٤٠٠هـ .

الدكتور ماجد راغب الحلو :
- القانون الإدارى الكويتى وقانون الخدمة المدنية الجديد ، الكويت ، ١٩٨٠ .
- القانون الإدارى ، الاسكندرية ، ١٩٨٧ .

الدكتور محمد أنس قاسم جعفر :
- نظم الترقية فى الوظيفة العامة وأثرها فى فاعلية الإدارة ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، ١٩٧٣ .
- الوسيط فى القانون العام ، القاهرة ، ١٩٨٤ - ١٩٨٥ .

الدكتور محمد جودت الملط :

- المسئولية التأديبية للموظف العام ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٦٧ .

الدكتور محمد كامل ليلة :

- الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة القضائية) ، القاهرة ، ١٩٧٠ .

الدكتور مصطفى أبوزيد فهمى :

- القضاء الإدارى ومجلس الدولة ، الاسكندرية ، ١٩٦٦ .

الدكتور مطلب عبدالله النفيسة :

- بعض المبادئ العامة التى تحكم نظام الموظفين السعودى الصادر بالمرسوم الملكى رقم ٤٢ بتاريخ ١٣٧٧/١١/٢٩هـ ، ال بمجلة الإدارة العامة " الرياض " السنة اثامنة ، العدد ١١ .

هيئـــــــــات :

الديوان العام للخدمة المدنية بالمملكة العربية السعودية :

- لائحة تقارير الكفاية ، ١٤٠١ هـ .
- لائحة تقويم الأداء الوظيفى ، ١٤٠٤ هـ .

ديوان الموظفين بدولة البحرين :

- النشرة رقم (٢١)
- دليل المشرفين لتقويم الأداء السنوى ، ابريل ١٩٨٦ .

مجلس التعاون لدول الخليج العربية ، الأمانة العامة :

- النظام النموذجي الاسترشادى للخدمة المدنية واللائحة النموذجية الاسترشادية لتقويم الأداء الوظيفى فى الخدمة المدنية ، الرياض ، ١٩٨٩ .

ثانياً - المراجع الأجنبية :

Andre, De Laubadère
Traité de droit administratif. Tome 2, 1986.

Auby, Jean Marie Ducos - Ader Robert
Droit administratif, 1973.

Beach, Dale S.
Personnel - the management of people at work, 2nd ed. London, Maomillan, 1972.

Churden, Herbert J.
Personal managment. 1959.

Conac, Gerald.
La fonction publique aux etats - amis. 1958.

Dugit, Leon.
Traite de droit constatutional. T.2. 1928.

Fougere, L.
La fonction publique. Bruscelles, 1966.

Fouquet, P.
La notation des fonctionnaires revue administrative. 1949.

Gregoire, Roger.
La fonction publique. 1954.

Guy, Thuillier.
Une histoire de la notation administrative, le revue administrative. Mai-Juin, 19 .

Institut International Des Sciences Administratives.
Les techniques de promotion au merite des fonctionnaires et principlement la notation. Table ronde d'opatija 19-25 juin, 1957.

Jean Jaques Ribas.
Notes et documents sur la notation du perconnel aux etats-unis. revue administrative, Septembre, 1953.

La By's.
La notation et l'auancement des fonctionnaires. Revue Pratique de droit social, 1966.

Massot, J.
Les ministres peuvent - its avoir une politique du personnel? A.J.D.A., 1979.

Nigro, Felix A.
Modern public administration, 2nd ed. Harper & Row, 1970.

Odent, Raymond.
Contentieux administratife 1970 - 1977.

Oberg, Winston.
Make performance appraisal relevant. Harvard Business Review. Vol. 50, No. 1, January-February, 1972.

Piquemal, M.
Le fonctionnaire droit et garranties, 1979.

Plantey, Alain.
Traite pratique de la fonction publique, 19 .

Silver, Mictour.
La fonction publique et ses preblem actuels, 1969.

Thiery, Hubert.
La notation des fontionnaires, 1954.

Tiffin, Joseph.
Systems - psychology and industry, 1970.

Torrey, W.G.
Public personnel management. New York, 1953.

Vedel, Georges.
Droit administratif, 1963.

White, Leonard D.
The study of bublic administration, 1955.

Wolf. William B.
The management of personnel, 1962.

Odent, Rayond.
Contentieux administratife 1970-1977.

Oberg, Winston.
Make performance appraisal relevent. Harvard Business Rnview, Vol. 50, No. 1, January-February, 1972.

Piquemal, M.
Le fonctionnaire droit et garranties. 1979.

Plantey, Alain.
Traite pratique de la fonction publique, 19 .

Silvera, Mictour.
La fonction publique et ses preblemes. actuels, 1969.

Thiery,Hubert.
La notation des fonctionnaires, 1954.

Tiffin, Joseph.
Systems - psychology and industry, 1970.

Torrey, W. G.
Public personnel management. New York, 1953.

Vedel, Georges.
Droit administratif, 1973.

Waline, M.
Droit administratif, 1963.

White, Leonard D.
The study of public administration, 1955.

Wolf, William B.
The management of personnel. Publisging Co. Inc., 1962.

الفهـــــرس

	رقم الصفحة
مقدمـــــــــة	٤
١- أهمية الدراسة	٦
٢- الزيادة المستمرة فى عدد الموظفين العموميين	٨
٣- أهمية الكفاية تحقيقاً لمبدأ المساواة	١٣
٤- ماهية تقويم الأداء الوظيفى	١٩
٥- أهداف تقويم الأداء الوظيفى	٢٢
أولا - أغراض التوجيه والإرشاد	٢٢
ثانياً - أغراض البحث العلمى	٢٣
ثالثاً - الأغراض الإدارية	٢٣
٦- أسلوب الدراسة	٢٦
٧- خطة الدراســـة	٢٧
الفصل الأول	
طرق تقويم الأداء الوظيفى والأخطاء التى يجب تداركها	٢٩
٨- تقســــيم	٢٩
المبحث الأول - طرق تقويم الأداء الوظيفى	٣٠
٩- تعدد طرق تقويم الأداء الوظيفى	٣٠

	رقم الصفحة
١٠- الطرق المختلفة لتقويم الأداء الوظيفى	٣٢
١١- أولا - قوائم المراجعـــــة	٣٤
(١) قائمة المراجعة بالأوزان	٣٤
(٢) قائمة مراجعة الإختيار الإجبارى	٣٥
١٢- ثانياً - المقارنة بين الموظفـــين	٣٨
١- المقارنة الزوجية او الثنائية	٣٩
٢- الترتـــــــــيب	٣٩
١٣- ثالثاً - التقدير البيانى	٤٠
١٤- رابعاً - تقارير الكفاية	٤٥
(١) فى الولايات المتحدة الأمريكية	٤٦
(٢) فى فرنسا	٤٨
(٣) فى مصـر	٤٩
(٤) فى المملكة العربية السعودية	٤٩
المبحث الثانى - أخطاء يجب تداركها عند تقويم الأداء	٥٢
١٥ - تقســـــيم	٥٢
١٦ - أولاً - أهم الأخطاء التى يجب تداركها	٥٤
١- الأخطاء الدائمــــة	٥٤
٢- تأثير الهـــــالة	٥٥
٣- العلاقات الشخصية	٥٦
٤- اختلاف الأحاسيس	٥٧
٥- التأثر بالأداء الحديث	٥٧

رقم الصفحة

٦- مؤثرات أخرى ٥٨

١٧- ثانياً - عوامل تكفل موضوعية تقدير الكفاية ٥٩

١٨- رأينـــــــــا ٦٠

١- تحديد معيار دقيق وثابت لتقويم الأداء ٦٠

٢- تدريب واضعى تقـــارير تقويم الأداء ٦١

٣- مراجعة تقـــــــارير تقويم الأداء ٦٢

٤- كفالة حق التظلم ٦٣

الفصل الثانى

الموظفون الخاضعون لتقويم الأداء الوظيفى ٦٥

١٩- تقســـــيم ٦٥

٢٠- موقف الفقه ٦٦

الرأى الأول - تعميم تطبيق نظام تقارير الأداء أو الكفاية ٦٦

الرأى الثانى - عدم تعميم تطبيق نظام تقارير الأداء أو الكفاية ٦٧

٢١- رأينـــــــا ٦٧

المبحث الأول - الموظفون الخاضعون للتقويم فى القانون المقارن ٧٠

٢٢- فى فرنســـا ٧٠

رقم الصفحة

٢٣ - فى الجزائر وتونس والمغرب ٧١
٢٤ - فى المملكة الأردنية الهاشمية ٧٣
٢٥ - فى الجمهورية العربية اليمنية ٧٤
٢٦ - فى مصـــر ٧٥
٢٧ - الوضع بدول الدراسة المقارنة ٨٥
المبحث الثانى - الموظفون الخاضعون لتقارير الكفاية فى أنظمة دول مجلس التعاون الخليجى ٨٧
٢٨ - فى الإمارات العربية المتحدة ٨٨
٢٩ - فى سلطنة عمان ٨٩
٣٠ - فى الكـــويت ٩٠
٣١ - فى البحـــرين ٩١
٣٢ - فى قطـــر ٩٢
٣٣ - فى المملكة العربية السعودية ٩٣
٣٤ - الوضع فى دول مجلس التعاون الخليجى ٩٦
المبحث الثالث - حالات تخضع لأحكام خاصة ١٠٠
٣٥ - تمهيد ١٠٠
٣٦ - أولا - الخدمة العسكرية ١٠١
٣٧ - ثانياً - المـــرض ١٠٢
٣٨ - ثالثًا - الإعارة والنـــدب ١٠٥
٣٩ - رابعا - الإجازات الخاصة ١٢٢
٤٠ - خامساً - عضوية المجالس النيابية والمحلية والمنظمات النقابية ١٢٥

رقم الصفحة

الفصل الثالث ١٣٩

السلطة المختصة بوضع تقارير الكفاية ١٣٩

٤١ -تمهـــيد ١٤٠

٤٢ - فما هى الإتجاهات العامة لتشريعات التوظف ؟ ١٤١

٤٣ - فى فرنسا ١٤٢

٤٤- فى الجزائر وتونس والمغرب ١٤٣

٤٥ - وفى البحرين ١٤٤

المبحث الأول - الرئيس المباشر يضع التقرير ويعتمده الرئيس الأعلى ١٤٤

٤٦- تمهـــــيد ١٤٤

٤٧- فى الولايات المتحدة الأمريكية ١٤٥

٤٨- فى السودان ١٤٥

٤٩- فى المملكة الأردنية الهاشمية ١٤٦

٥٠- فى قطـــر ١٤٦

٥١- فى دولة الإمارات العربية المتحدة ١٤٨

٥٢- فى المملكة العربية السعـــودية ١٥٤

المبحث الثانى - الرئيس المباشر يضع التقرير وتعتمده لجنة شئون الموظفين ١٥٤

٥٣ - تمهـــيد ١٥٤

٥٤ - فى مصـر ١٥٨

٥٥- فى الجمهورية العربية اليمنية

رقم الصفحة

٥٦- في سلطنة عمان ١٥٩

٥٧- في الكـــــويت ١٦٠

٥٨- الوضع في دول مجلس التعاون الخليجي ١٦٢

المبحث الثالث - ضوابط سلطة اعتماد التقرير ١٦٤

٥٩ - تقســـــــيم ١٦٤

المطلب الأول - ضوابط سلطة الرؤساء الإداريين ١٦٤

٦٠ - تمهـــــــــيد ١٦٤

٦١ - أولا - الرئيس المباشر المنوط به وضع التقرير ١٦٥

٦٢ (١) المقصود بالرئيس المباشر المنوط به وضع تقرير الكفاية ١٦٥

٦٣ (٢) لايجوز للرئيس المباشر أن يعهد في إعداد تقارير الكفاية إلى شخص آخـــــر ١٦٦

٦٤ (٣) زوال ولاية المختص بوضع التقرير يؤدي إلى انتقال الإختصاص بوضع التقرير إلى من حل محله . ١٦٨

٦٥ (٤) بطلان تقرير كفاية الموظف إذا تخطت الجهة الإدارية رؤساءه في إعـــداده ١٦٩

٦٦ (٥) معلومات الرؤساء الإداريين عن الموظف تصلح مصدراً لتقدير كفاية الموظـــف ١٧٠

٦٧ - ثانياً - ملاحظات الرؤساء ليست تقارير كفاية ولا تأخذ حكمها ١٧٢

٦٨ - ثالثاً - تقديرات الرؤساء من صميم اختصاص الإدارة بلا تعقيب ، بشرط عدم إساءة إستعمال السلطة ١٧٣

٦٩ -رابعاً - يجب أن تكون تقديرات الرؤساء مستمدة من عناصر صحيحة ١٧٤

رقم الصفحة

٧٠ -خامساً - العبرة فى انعقاد الإختصاص بوضع التقرير هى بوقت إعداد التقرير ١٧٦

٧١- سادساً - لرئيس المصلحة أن يعهد لوكيله بإبداء ملاحظاته على التقرير ، فى حالة غيابه أو قيام مانع لديه . ١٧٨

٧٢ - سابعاً - لايجوز لرئيس المصلحة تعديل التقرير دون ذكر أسباب التعديل ١٧٩

٧٣ - ثامناً - يجب الإلتزام بالمراحل المختلفة لوضع التقرير ، وفقاً للتدرج الإدارى الموجود ١٨٠

المطلب الثانى - ضوابط سلطة لجنة شئون الموظفين ١٨٥

٧٤ - تشكيل لجنة شئون الموظفين ١٨٥

٧٥ - أهم ضوابط سلطة لجنة شئون الموظفين ١٩٤

٧٦ - أولاً - لابطلان لعدم انعقاد لجنة شئون الموظفين فى ميعادها ١٩٥

٧٧- ثانياً - جواز قيام لجنة شئون الموظفين بوضع التقرير عند تخلى الرؤساء ١٩٦

٧٨ - ثالثاً - عدم العرض على لجنة شئون الموظفين يترتب عليه بطلان التقرير ١٩٨

٧٩ - رابعا - لايجوز للجنة شئون الموظفين تعديل تقرير الكفاية المعتمد منها عند النظر فى ترقية الموظفين ١٩٩

٨٠ - خامساً - للجنة شئون الموظفين سلطة واسعة فى التعقيب ، بشرط التعقيب الجدى وعدم الإنحراف بالسلطة ٢٠٠

٨١ -سادساً - مدى وجوب أن يكون قرار لجنة شئون الموظفين مسبباً ٢٠٨

(١) فى ظل القوانين السابقة ٢٠٨

(٢) فى ظل القانون الحالى ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ٢١٢

٨٢ - سابعاً - المقصود بنهائية قرار لجنة شئون الموظفين : ٢١٤

	رقم الصفحة
٨٣ - مسئولية من يعدون تقارير الكفاية	٢١٧
الفصل الرابع	
دورية تقارير الكفاية وفقاً لنماذج معينة	٢١٨
٨٤ - تقسيم	٢١٨
المبحث الأول - سنوية تقارير الكفاية	٢٢٠
٨٥ - تحديد مدة معقولة لوضع التقرير	٢٢٠
٨٦ - تحديد مرات القياس لوضع التقرير	٢٢٢
٨٧ - أولا - سنوية التقرير فى القانون المقارن :	٢٢٣
فى فرنسا	٢٢٣
٨٨ - فى السودان	٢٢٣
٨٩ - فى الجزائر وتونس والمغرب	٢٢٤
٩٠ - فى المملكة الأردنية الهاشمية	٢٢٤
٩١ - فى الجمهورية العربية اليمنية	٢٢٤
٩٢ - فى مصر	٢٢٥
٩٣ - ثانياً - الوضع فى قوانين دول مجلس التعاون الخليجى	٢٣١
٩٤ - فى قطر	٢٣١
٩٥ - فى الكويت	٢٣١
٩٦ - فى الإمارات العربية المتحدة	٢٣٣
٩٧ - فى البحرين	٢٣٣
٩٨ - فى عمان	٢٣٣
٩٩ - فى المملكة العربية السعودية	٢٣٤

رقم الصفحة

١٠٠ - جدول بيانى بالوضع فى دول مجلس التعاون	٢٣٧
المبحث الثانى - وضع تقارير الكفاية وفقاً لنماذج معينة	٢٤٠
١٠١ - تمهـــــيد	٢٤٠
١٠٢ - أولاً - الوضع فى القانون المقارن	٢٤٢
١٠٣ - فى فرنسا	٢٤٢
١٠٤ - فى الجزائر وتونس والمغرب	٢٤٥
١٠٥ - فى السـودان	٢٤٦
١٠٦ - فى المملكة الأردنية الهاشمية	٢٤٧
١٠٧ - فى الجمهورية العربية اليمنية	٢٤٧
١٠٨ - فى مصـــر	٢٤٧
١٠٩ - ثانياً - فى أنظمة دول مجلس التعاون الخليجى	٢٥٠
١١٠ - فى الإمارات العربية المتحدة	٢٥١
١١١ - فى قطـــر	٢٥١
١١٢- فى الكويت	٢٥٣
١١٣- فى المملكة العربية السعودية	٢٥٤
الفصل الخامس	
علنية تقارير الكفاية	٢٦١
١١٤ - تقســيم	٢٦١
المبحث الأول - تقارير الكفاية بين السرية والعلنية	٢٦٣
١١٥ - سرية التقارير	٢٦٣

	رقم الصفحة
١١٦ - العلنية النسبية	٢٦٥
١١٧ - علنية التقارير	٢٦٦
المبحث الثانى - مدى علنية تقارير الكفاية	٢٦٩
١١٨ - تقســـــيم	٢٦٩
١١٩ - أولاً - مدى علنية التقارير فى القانون المقارن	٢٦٩
١٢٠ - فى فرنســا	٢٧٠
١٢١ - فى الجزائر وتونس والمغرب	٢٧١
١٢٢ - فى السودان	٢٧٣
١٢٣ - فى المملكة الأردنية الهاشمية	٢٧٣
١٢٤- فى اليمــن	٢٧٤
١٢٥ - فى مصــر	٢٧٤
١٢٦ - ثانياً-مدى علنية التقارير فى دول مجلس التعاون الخليجى	٢٧٦
١٢٧ - فى الإمارات العربية المتحدة	٢٧٧
١٢٨ - فى الكــويت	٢٧٧
١٢٩ - فى البحــرين	٢٧٧
١٣٠ - فى عمـــان	٢٧٨
١٣١ - فى المملكة العربية السعودية	٢٧٨
١٣٢ - بيان مقارن عن الوضع فى دول مجلس التعاون الخليجى	٢٨٠

الفصل السادس

التظلم من تقارير الكفاية

التظلم من تقارير الكفاية	٢٨٤
١٣٣ - تقسيم	٢٨٤
المبحث الأول - أحكام التظلم فى القانون المقارن	٢٨٦
١٣٤ - تمهيد	٢٨٦
١٣٥ - فى الولايات المتحدة الأمريكية	٢٨٦
١٣٦ - فى فرنسا	٢٨٧
١٣٧ - فى الجزائر وتونس والمغرب	٢٨٨
١٣٨ - فى السودان	٢٨٩
١٣٩ - فى مصر	٢٨٩
١٤٠- فى المملكة الأردنية الهاشمية	٢٩٠
١٤١ - فى الجمهورية العربية اليمنية	٢٩١
١٤٢ - نظرة عامة على الوضع فى دول الدراسة المقارنة	٢٩٢
المبحث الثانى - أحكام التظلم فى قوانين دول مجلس التعاون الخليجى	٢٩٦
١٤٣ - فى قطر	٢٩٦
١٤٤ - فى البحرين	٢٩٦
١٤٥ - فى الكويت	٢٩٧
١٤٦ - فى الامارات العربية المتحدة	٢٩٩

	رقم الصفحة
١٤٧ - وفى عمان	٣٠١
١٤٨ - فى المملكة العربية السعودية	٣٠٢
١٤٩ - نظرة عامة على الوضع فى دول مجلس التعاون الخليجى	٣٠٨

الفصل السادس

آثار تقارير الكفاية	٣١١
١٥٠ - اختلاف الرأى حول ترتيب آثار لتقارير الكفاية	٣١١
١٥١ - الرأى الأول - استبعاد أى أثر لتقارير الكفاية	٣١١
١٥٢ - الرأى الثانى - ترتيب آثار على تقارير الكفاية	٣١٣
١٥٣ - رأينـا	٣١٤
المبحث الأول - الآثار القانونية لتقارير الكفاية فى القانون المقارن	٣١٦
١٥٤ - تمهـيد	٣١٦
١٥٥ - فى الولايات المتحدة الأمريكية	٣١٦
١٥٦ - فى فرنسـا	٣١٧
١٥٧ - فى المغرب	٣٢١
١٥٨ - فى تونـس	٣٢٢
١٥٩ - فى الجزائر	٢٢
١٦٠ - فى السودان	٣٢٢
١٦١ - فى مصـر	٣٢٤
١٦٢ - فى المملكة الأردنية الهاشمية	٣٣١
١٦٣ - فى الجمهورية العربية اليمنية	٣٣٥

رقم الصفحة

١٦٤ - نظرة عامة على آثار تقارير الكفاية فى القانون المقارن ٣٣٧

المبحث الثانى - الآثار القانونية لتقارير الكفاية فى قوانين دول مجلس التعاون الخليجى ٣٤٠

١٦٥ - تمهيد ٣٤٠

١٦٦ - الآثار القانونية المشتركة ٣٤١

١٦٧ - أولاً - فترة التجربة أو الإختبار ٣٤١

١٦٨ - ثانياً - تقرير العلاوة ٣٤٦

١٦٩ - ثالثاً - الترقية ٣٥٠

١٧٠ - رابعاً- إنهاء الخدمة ٣٥٣

١٧١ - نظرة عامة عن آثار تقارير الكفاية فى قوانين دول مجلس التعاون الخليجى ٣٥٧

الفصل الثامن

دراسة لأحكام وضع تقارير الكفاية فى بعض القوانين ٣٦٢

١٧٢ - تمهيد ٣٦٢

المبحث الأول - أحكام وضع تقارير الكفاية فى النظام الأمريكى ٣٦٤

١٧٣ - تقسيم ٣٦٤

١٧٤ - أولاً - تطور النظام الأمريكى ٣٦٤

١٧٥ - ثانيا - أهم أحكام النظام الأمريكى ٣٦٩

رقم الصفحة

المبحث الثانى – أحكام وضع تقارير الكفاية فى النظام الفرنسى ٣٧١
١٧٦ – تقسيم ٣٧١
١٧٧ – أولاً – تطور النظام الفرنسى ٣٧١
١٧٨ – ثانياً – أهم أحكام النظام الفرنسى ٣٧٨
المبحث الثالث – أحكام وضع تقارير الكفاية فى النظام المصرى ٣٨٧
١٧٩ – تقسيم ٣٨٧
١٨٠ – أولاً – أحكام وضع الكفاية فى ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن موظفى الدولة ٣٨٨
١٨١ – ثانياً – أحكام وضع تقارير الكفاية فى ظل قانونى العاملين المدنيين بالدولة رقمى ٤٦ لسنة ١٩٦٤ و ٥٨ لسنة ١٩٧١ ٣٩٤
١- أحكام وضع تقارير الكفاية فى ظل القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ٣٩٤
٢- أحكام وضع تقارير الكفاية فى ظل القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ٣٩٦
١٨٢ – ثالثا – أحكام وضع تقارير الكفاية فى ظل قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ٤٠٣
١٨٣ – ١- المبادئ العامة ٤٠٤
١٨٤ – ٢- تعديلات أول أغسطس سنة ١٩٨٣ ٤١٩
١٨٥ – ملاحظات عامة على تعديلات سنة ١٩٨٣ ٤٢٣
١٨٦ – تقديرنا للنظام المصرى ٤٢٧

رقم الصفحة

الفصل التاسع

الطبيعة القانونية لتقارير الكفاية ٤٣١

١٨٧ - تمهيد ٤٣١

المبحث الأول - تكييف العلاقة بين الادارة وموظفيها ٤٣٣

١٨٨ - تمهيد ٤٣٣

١٨٩ - أولا - الموظف العام ٤٣٣

١٩٠ - ثانيا - طبيعة العلاقة بين الادارة والموظف العام ٤٣٥

١٩١ - المرحلة الأولى - علاقة تعاقدية ٤٣٦

١٩٢ - المرحلة الثانية - علاقة تنظيمية لائحية ٤٣٨

١٩٣ - ثالثاً - الآثار القانونية التى تترتب على تكييف العلاقة بأنها علاقة تنظيمية أو لائحية : ٤٤٢

المبحث الثانى - تكييف تقارير الكفاية ٤٤٥

١٩٤ - تقديم ٤٤٥

١٩٥ - أولا - تكييف التقارير فى فرنسا ٤٤٦

١٩٦ - المرحلة الأولى - اعتبار تقارير الكفاية من قبيل اجراءات التنظيم الداخلى ٤٤٦

١٩٧ - المرحلة الثانية - اعتبار تقارير الكفاية اجراء تحضيريا ٤٤٩

١٩٨ - المرحلة الثالثة : اعتبار تقارير الكفاية قرارات ادارية ٤٥١

١٩٩ - ثانيا - تكييف التقارير فى مصر ٤٥٤

٢٠٠ - استقرار مجلس الدولة المصرى على اعتبار تقرير الكفاية قرارا ادارياً ٤٥٤

قائمة المراجع ٤٥٩

أولا - المراجع العربية : ٤٥٩

رقم الصفحة

ثانياً - المراجع الأجنبية ٤٦٥

الفهـــــــــرس ٤٦٩

***

تم بحمد الله

رقم الإيداع
٩٧/١٤٥١٣ بتاريخ ٦/١٢/١٩٩٧

الترقيم الدولى
977-04-2225-8